

調査研究  
「効果的な復興・開発支援のための  
援助の枠組みの検討」

～今後の平和構築支援に向けて～

報告書

平成14年7月

## 序文

冷戦終了後、紛争の形態は国家対国家の紛争から、地域間や国家内部での部族間紛争、さらにはテロリズムへと大きく変化してきています。また、戦争による被害者も、従来は職業軍人が大半でしたが、近年の紛争では8割が非戦闘員である一般市民や子供となったことも、近年の紛争の特徴です。このような状況の中、紛争の傷跡に苦しむ国々において、軍事的な取り組みや政治的な取り組みを通じて、こうした社会や国々に働きかけを行うことの他、開発援助を通じて、平和の構築と定着や社会の安定に大きく貢献できるということが改めて認識されています。他方、開発援助が特定の社会集団や地域を偏重もしくは排除して実施される場合には、逆に国内の敵対関係が増幅され、援助が紛争を助長することにもつながりかねません。

こうした背景を踏まえ、JICA は平和の実現に向けた開発援助の役割及び支援の方向性を検討する目的で、平成 11 年～12 年度に事業戦略調査研究「平和構築—人間の安全保障の確保に向けて—」を実施しました。同研究においては、開発援助を通じた平和構築の枠組みを(1)人道緊急援助、(2)復興・開発支援、(3)紛争予防・再発予防の3つのアプローチに分類し、平和構築の概念及び枠組みを整理しました。

平成 13 年～14 年度に上記調査研究を踏まえて実施した本調査研究においては、平和構築の3つのアプローチのなかでも、これまで JICA が重点的に実施してきた復興・開発支援に焦点を当て、具体的な復興・開発支援のあり方を検討することを目的としました。調査内容として、JICA がこれまで復興・開発支援を実施してきたカンボディア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、東チモールを事例とし、開発援助による紛争の助長を回避し、また平和の構築を推進するための JICA 並びに NGO で開発したプログラム及びプロジェクトのマネジメント手法である JPCIA(Japan Peace and Conflict Impact Assessment)を活用し、上記3カ国における復興・開発支援のプロセスを検証しました。さらに、同調査研究の一貫として、現地調査団を東チモールに派遣し、現地レベルにおけるこれまでの復興・開発支援プロセスの検証を行いました。

併せて、これまでの経験を踏まえ、今後 JICA で復興・開発支援を強化していくうえで留意すべき復興・開発支援に特有な事項、実施体制、並びに組織・制度上の留意点をまとめました。具体的には、平和構築専門部署の設置、安全対策、国際約束締結のあり方、復興・開発初期において柔軟に対応できるためのスキームの拡充等について、提言を行いました。

今後我が国は、これまでの開発援助における経験と知見を活用する形で復興・開発支援への協力を強化し、実際の経験を生かして効果的な復興・開発支援並びに平和構築のあり方についてさらに検討を深めていく必要があります。

本調査研究のまとめにあたっては、外部有識者であるアドバイザーの方々に貴重なご示唆を数多く頂きました。本調査研究にご尽力頂いた関係者のご協力に心より感謝申し上げます。

2002年7月

国際協力事業団

企画・評価部長 北村 隆則

# 目次

## 第1部 本編

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| 第1章 復興・開発支援の枠組み .....                 | 1  |
| 1-1 復興・開発支援の目的と定義 .....               | 1  |
| 1-2 復興・開発支援の枠組み .....                 | 3  |
| 第2章 平和配慮と JPCIA .....                 | 6  |
| 2-1 平和配慮 .....                        | 6  |
| 2-2 JPCIA .....                       | 8  |
| 第3章 復興・開発支援のプロセス例 カンボディア .....        | 15 |
| 3-1 紛争分析・計画策定 .....                   | 15 |
| 3-1-1. 状況分析—紛争の経緯 .....               | 15 |
| 3-1-2. 現地復興体制 .....                   | 17 |
| 3-1-3. 紛争要因分析 .....                   | 19 |
| 3-1-4. 復興支援ニーズ分析 .....                | 22 |
| 3-1-5. 分野別・地域別の実施方針 .....             | 32 |
| 3-1-6. 支援計画策定 .....                   | 34 |
| 3-2 案件発掘・形成 .....                     | 40 |
| 3-2-1. CMAC 機能強化計画 .....              | 40 |
| 3-2-2. 電力供給施設整備計画 .....               | 44 |
| 第4章 復興・開発支援のプロセス例 ボスニア・ヘルツェゴヴィナ ..... | 47 |
| 4-1 紛争分析・計画策定 .....                   | 47 |
| 4-1-1. 状況分析—紛争の経緯 .....               | 47 |
| 4-1-2. 現地復興体制 .....                   | 53 |
| 4-1-3. 紛争要因分析 .....                   | 53 |
| 4-1-4. 復興支援ニーズ分析 .....                | 56 |
| 4-1-5. 支援計画策定 .....                   | 61 |
| 4-2 案件発掘・形成 .....                     | 63 |
| 4-2-1. 公共輸送力復旧 .....                  | 63 |

|            |                              |            |
|------------|------------------------------|------------|
| 4-2-2.     | 初等学校建設                       | 65         |
| <b>第5章</b> | <b>復興・開発支援のプロセス例 東チモール</b>   | <b>68</b>  |
| 5-1        | 紛争分析・計画策定                    | 68         |
| 5-1-1.     | 状況分析—紛争の経緯                   | 68         |
| 5-1-2.     | 現地復興体制                       | 70         |
| 5-1-3.     | 紛争要因分析                       | 71         |
| 5-1-4.     | 復興支援ニーズ分析                    | 73         |
| 5-1-5.     | 分野別・地域別の実施方針                 | 76         |
| 5-1-6.     | 支援計画策定                       | 76         |
| 5-2        | 案件発掘・形成                      | 78         |
| 5-2-1.     | 緊急開発調査「東チモール緊急復興社会基盤整備計画調査」  | 78         |
| 5-2-2.     | 開発福祉支援「東チモール保健医療システム復興事業」    | 79         |
| <b>第6章</b> | <b>復興・開発支援に特有な事項と対応</b>      | <b>81</b>  |
| 6-1        | 復興・開発支援ニーズの時系列的変遷            | 81         |
| 6-2        | 現地復興・開発体制の枠組み                | 87         |
| 6-3        | 復興期におけるモニタリング・評価             | 93         |
| <b>第7章</b> | <b>復興・開発支援における実施体</b>        | <b>96</b>  |
| 7-1        | ギャップに対処するための実施体制及び事業展開       | 96         |
| 7-2        | 実施体制整備                       | 99         |
| 7-3        | 案件実施例                        | 105        |
| <b>第8章</b> | <b>復興・開発支援における組織、制度上の留意点</b> | <b>111</b> |
| 8-1        | 団法・規定上の留意点                   | 111        |
| 8-2        | スキーム上の留意点                    | 114        |
| 8-3        | 安全管理上の留意点                    | 121        |
| 8-4        | 組織・制度上の留意点                   | 124        |
| <b>第9章</b> | <b>総括・提言</b>                 | <b>127</b> |

調査研究「効果的な復興・開発支援のための援助の枠組みの検討」

平成13年9月～平成14年5月

|        |                        |            |        |    |
|--------|------------------------|------------|--------|----|
| 座 長    | JICA 企画・評価部 環境・女性課     | 課 長        | 鈴木 規子  | ** |
|        | JICA 企画・評価部 環境・女性課     | 前 課 長      | 黒澤 啓   | *  |
| タスク    | JICA 総務部 安全情報室         | 課長代理       | 丸山 英朗  |    |
|        | JICA 企画・評価部 環境・女性課     | 課長代理       | 大川 晴美  |    |
|        | JICA 企画・評価部 環境・女性課     | 職 員        | 宮原 千絵  |    |
|        | JICA 企画・評価部 環境・女性課     | ジュニア専門員    | 小向 絵理  |    |
|        | JICA 企画・評価部 環境・女性課     | ジュニア専門員    | 田中 洋人  |    |
|        | JICA 企画・評価部 環境・女性課     | ジュニア専門員    | 土肥 優子  |    |
|        | JICA アジア第一部 東南アジア課     | 課長代理       | 渡邊 健   |    |
|        | JICA アジア第一部 東南アジア課     | 職 員        | 長縄 真吾  |    |
|        | JICA アジア第一部 東南アジア課     | 職 員        | 竹原 成悦  |    |
|        | JICA アジア第一部 インドシナ課     | 課長代理       | 寺本 匡俊  |    |
|        | JICA アフリカ・中近東・欧州部 計画課  | 職 員        | 阿部 記実夫 |    |
|        | JICA 社会開発調査部 社会開発調査第二課 | 課長代理       | 菊地 智徳  |    |
|        | JICA 医療協力部 医療協力第一課     | 職 員        | 松浦 由佳子 |    |
|        | JICA 無償資金協力部 業務第二課     | 課長代理       | 森本 康裕  |    |
|        | JICA 青年海外協力隊事務局 管理課    | 課長代理       | 小嶋 雅彦  |    |
|        | 筑波国際センター 業務第一課         | 課 長        | 江尻 幸彦  |    |
| アドバイザー | 茨城大学人文学部               | 教 授        | 杉下 恒夫  |    |
|        | 玉川大学                   | 教 授        | 登丸 求巳  |    |
|        | 日本経済新聞社 編集局 国際部        | 編集委員       | 原田 勝広  |    |
|        | UNDP 東京事務所             | 所 長        | 長谷川 祐弘 |    |
|        | 世界銀行 東京事務所             | 広報担当マネージャー | 岩崎 弥佳  |    |
|        | UNICEF 東京事務所           | プログラムオフィサー | 池田 礼子  |    |
|        | UNHCR 日本・韓国地域事務所       | 副代表        | 浅羽 俊一郎 |    |

\*平成13年10月まで

\*\*平成13年11月から

## 第1章 復興・開発支援の枠組み

### 1-1 復興・開発支援の目的と定義

#### 1-1-1. 復興・開発支援の目的

復興・開発支援の目的は、紛争によって破壊された社会、経済、民生を再建し、当該国の政府や国民が自ら紛争を回避する能力を育成・強化することである。右にあたっては、紛争後の復興・開発支援は、通常の開発援助とは異なる視点を持つことが重要である。なぜなら、復興・開発支援は紛争の再発を予防できるが、逆に紛争の再発を誘引する可能性があるからである。復興・開発支援の対象となるポスト・コンフリクト国は様々な意味で極めて脆弱な国である。意図しない事象によって、容易に紛争が再発してしまう危うさを有している。例えば、対立するグループの一方に片寄った支援を行うことは、グループ間の対立の激化に繋がりがかねないし、除隊兵士の再統合に対する支援を行う際に、再統合先の村に居住する住民に対する支援も視野に入れなければ、除隊兵士と住民の対立や軋轢を生じさせかねず、これが社会不安に結びつくことがある。

したがって、復興・開発支援においては、紛争の要因を分析し、右要因の解消や削減に直接貢献できる支援を行うとともに、あらゆる支援の実施にあたって、紛争要因を助長せず、その縮小に間接的に貢献できる支援を行うことが極めて重要である。かかる支援を通じて、脆弱なポスト・コンフリクト国自身が自ら国造りを担うことができる基盤を整備し、方向性を提示していくことが復興・開発支援に携わる援助機関に求められる責務である。

#### 1-1-2. 復興・開発支援の定義

紛争後の如何なる段階から「復興・開発支援」と定義され得る支援が実施されるのか普遍的な定義はない。特に人道緊急援助段階からの移行時期や、国連機関で昨今使用されている「復旧 (recovery)」との差異など、対象国の状況や右を取り巻く国際社会の支援の実際にも大きく影響されて、「復興・開発支援」の開始時期や含まれる支援内容も、国によってあるいは実施するドナーの考え方によって多様な様相を見せる。

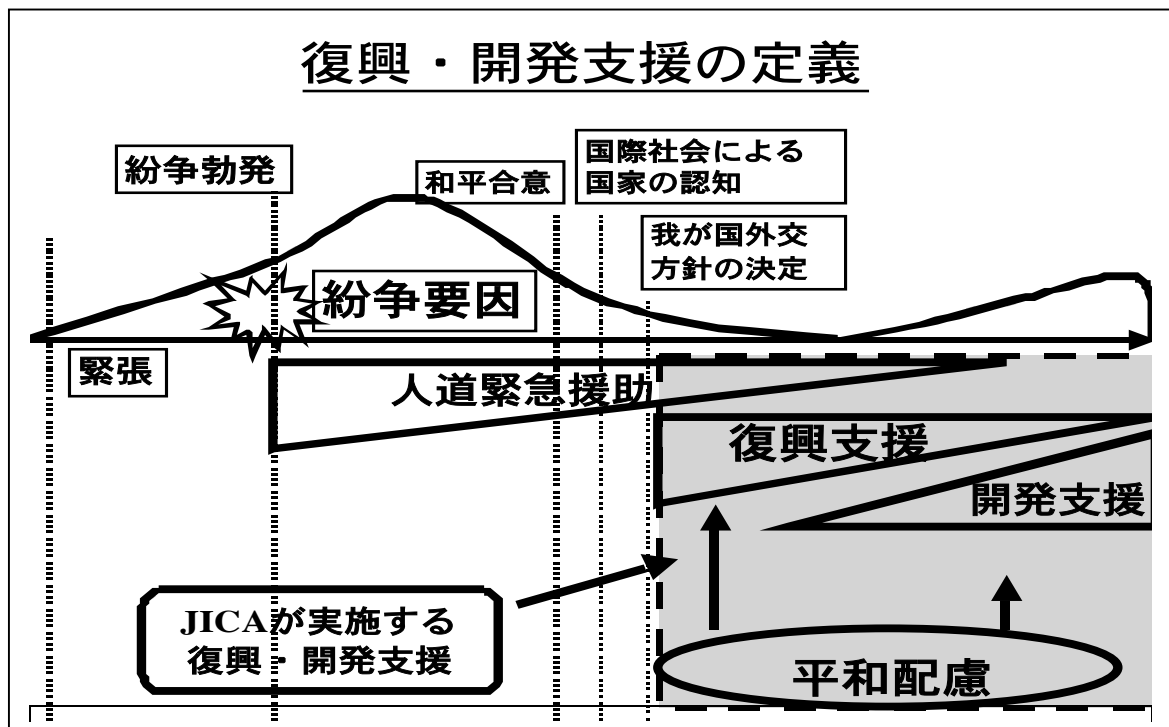
したがって、本調査研究としては、「和平合意締結→国家（あるいは暫定統治）の国際社会による認知→日本政府の支援方針の確定」の三段階を踏んだ段階で復興期が開始されると定義し、復興期以降の支援を復興・開発支援とする。JICAが協力を実施するのは、右復興・開発支援の領域と同様とする。JICAはこれまで日本政府の支援方針が確定してからかなり時間が経過してから支援を開始していたところ、本調査研究においては、従来より早い段階から支援を開始することを目標として、効果的な支援のあり方や支援手法、実施にあたっての体制整備等を分析・検討する。

また、JICAは通常の開発援助については経験やノウハウを十分に蓄積しているため、本調査

研究においては、復興・開発支援の初期段階及び開発援助における平和配慮を主な内容として取り上げる。

なお、和平合意以前の紛争国や紛争の影響を受けている近隣国に対する人道緊急援助は、右復興・開発支援とは別の物として、本調査研究では取り扱わない。但し、人道援助は復興期にあってもニーズは継続するものであり、復興期の人道援助は復興・開発支援と同時並行で実施され、両支援を明確に区別することは困難かつ現実的ではないことから、復興・開発支援と同時平行で実施される人道援助は本調査研究の対象として取り上げる。

図 1-1 復興・開発支援の定義



参考：復興から開発への移行点  
 カンボディア：UNTAC撤退後初のカンボディア政府のみで実施した総選挙（1998年）  
 ボスニア・ヘルツェゴヴィナ：3回目の統一選挙（2000年）後、民族に基盤をおかない政党による中央政府の樹立  
 東チモール：国連暫定統治機構が撤退し東チモール政府が独立（2002年5月）

## 1-2 復興・開発支援の枠組み

JICAにおける復興・開発支援の枠組みは、(1) 人道緊急援助、(2) 和解、(3) 治安維持、(4) 社会基盤整備、(5) ガバナンス、(6) 経済復興、(7) 社会的弱者の7つの柱から成る。復興・開発支援を実施する際は、これらの分野を包括的に捉えたうえで、支援を実施することが肝要である。これまでJICAは、社会基盤整備を中心に支援してきたが、昨今では、法整備支援等を含むガバナンス分野や、警察支援を含む治安維持分野における支援も開始している。今後も当該国における諸ドナーの動向を踏まえたうえで、これまでJICAが実施してこなかった他の分野も視野に入れる必要がある(表1-2参照)。

### 1-2-1. 人道緊急援助

人道緊急援助とは、紛争終結直後において、帰還民、国内避難民や住民の食料、生活物資、水、衛生、シェルターを含む、基礎的な生活を送るための最低限のニーズを満たすことであり、復興期初期においてはこうしたニーズを満たすための緊急援助の必要は高い。

人道緊急援助から復興・開発支援へのギャップなく移行するためには、人道緊急援助の一部を復興・開発支援を並行して行うことが重要である。

### 1-2-2. 和解

対立するグループや民族、勢力、政治的集団間の和解を促進し、対立の再燃を回避するための支援として、難民及び国内避難民の再定住及び本国社会への再統合は、和解及び国の復興・開発に向けての最初の重要なステップであり、難民帰還の促進並びに再定住への支援はこうした意味で重要である。また、学校や地域社会、コミュニティ、メディアを通じた平和教育も和解を推進する支援の一つとしてあげられる。トラウマなど精神障害への対処も和解を進めるための一つの手段である。

### 1-2-3. 治安維持

平和構築及び復興・開発の基盤として、治安の回復は不可欠である。治安を回復し維持するためには、軍、警察、司法制度を含む安全保障部門の改革への取り組みが重要な課題としてあげられる。また過剰な軍事費及び兵士は、治安の回復並びに復興・開発の大きな妨げになるため、軍事費の削減、兵士の武装解除、動員解除や社会への復帰(DDR: Disarmament, Demobilization and Reintegration)を行うことも重要である。また、紛争が生み出した地下経済、すなわち薬物、銃、ダイヤモンド、貴金属等の非合法的取引に対処するための警察機構の改革や、警察の犯罪捜査能力の向上に係る支援もあげられる。氾濫する小型武器の回収も、紛争後の国においては治安を回復し維持するための重要な課題である。



#### 1-2-4. 社会基盤整備

社会基盤整備とは、紛争後の国において、破壊された基礎的生活のための社会インフラ（住宅、水、都市電等のライフライン）の復旧、悪化した医療、衛生、教育サービスの回復など人々の基本的なニーズに対する支援のことであり、これらの支援は復興における基盤づくりの一環として重要性が高い。また、復興・開発の阻害要因となる対人地雷の除去や地雷回避教育も、社会基盤整備の取り組みの一環である。

#### 1-2-5. ガバナンス<sup>1</sup>

政治・経済活動への参加が、一部の民族や政治勢力に限られていることが、紛争の再発要因になり得る。従って、幅広い人々が政治・経済に参加する体制や制度を構築すること、すなわちガバナンス支援は紛争再発防止のために重要な取り組みである。紛争の再発を予防するためのガバナンス支援として、公正な選挙を実施するための選挙支援、税制を含む行政制度の再構築、の再構築や、司法制度確立への支援が含まれる。また、紛争経験国においては、紛争によって各界の専門的能力を持つ人材の多くが失われているため、復興・開発の基盤となる有能な人材の育成もガバナンス支援の一環と位置づけられる。

#### 1-2-6. 経済復興

経済停滞、貧富の格差、失業者の増大は紛争の再発要因となり得るため、紛争の再発を防止し復興・開発を図っていくためには、経済復興への取り組みは不可欠である。具体的な支援策としては、経済インフラ整備、失業者対策、貿易・投資の促進や産業開発、農村の活性化などがあげられる。雇用創出については、特に貧困層及び貧困地域を対象とした、農業や中小企業などの育成が重要な課題である。

#### 1-2-7. 社会的弱者支援

紛争後では、児童兵、戦争孤児、寡婦、地雷被災者や身体的障害者、ストリートチルドレン等を含む紛争による被害者の社会復帰のニーズが高いため、社会的弱者支援は復興・開発支援において重要な支援分野である。

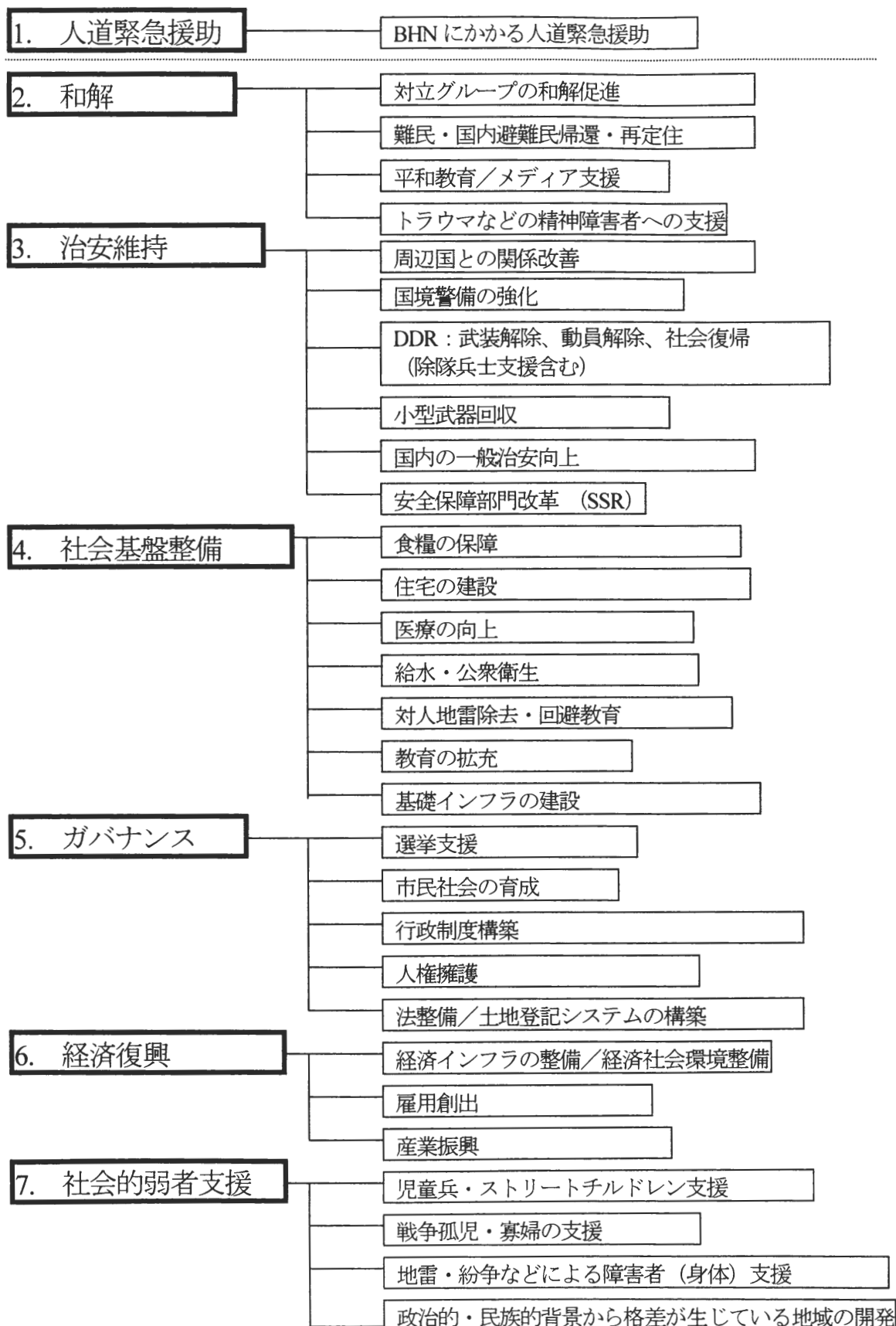
なお、上記7分野における支援を実施する際は、1-1章でも記載されているとおり、当該国の紛争の要因を把握し、これらの要因を助長しないよう十分に配慮することが肝要である。

また、紛争は、女性、貧困層、社会的に疎外されているグループ等に対し、異なる影響を及ぼすことから、7分野における支援を実施する際は、特にこれらの社会的グループに配慮する必要がある。

---

<sup>1</sup> ガバナンスの定義にはいろいろなものがあるが、ここでは「経済社会開発のために社会の諸資源を管理・活用する際の、政治的権威の行使や制御に関わるもの」（OECD/DACの定義）とし、法の支配、公的部門の管理運営、汚職の防止、民主化、人権、市民社会、地方自治等が含まれるものとする。

図 1-2 復興・開発支援の枠組み



## 第2章 平和配慮とJPCIA

本章では、「平和配慮」の概念について、また紛争予防・平和配慮の視点を政策、施策、事業、案件に組み込むためのマネジメント手法であるJPCIA (Japan Peace and Conflict Impact Assessment) を取り上げる。

### 2-1 平和配慮

#### 2-1-1. 平和配慮とは何か

平和構築支援は、紛争予防・緊急支援・復興・開発支援などの「平和構築直接支援」と、その他の通常の援助における間接的な平和構築支援、すなわち「平和配慮」に大きく分けられる。

ここでは平和配慮を、「平和構築直接支援以外の開発援助であっても、少なくとも紛争を助長する要因とならないように配慮（＝紛争予防）し、可能な限り平和を積極的に促進するように配慮すること」と定義する。

このような平和配慮の具体的な例として、例えば以下が挙げられる。

(1) 多様な民族が共存する国において、民族など特定の集団のみを援助の対象とすることにより集団間の対立を助長するような事態を回避し、融和を促進するという観点も含めて裨益対象者を検討する。

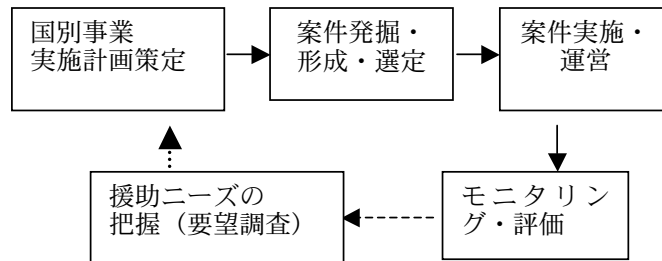
(2) 対象地域の文化・宗教・社会構造等の規範に抵触しないように配慮する。

なお、平和構築支援の対象となる国の状況は、例えば紛争は起こっていないが潜在的な紛争要因が存在している場合、紛争終結後の復興段階にある場合など、さまざまであるため、平和配慮に係るニーズも多様なものとなることが想定される。

#### 2-1-2. 平和配慮の具体的方法

このような平和配慮は、国・地域ごとの紛争要因（潜在的要因を含む）や紛争状況を把握し分析したうえで、国別の事業計画の中にも含めることから始め、個々の案件検討から実施、モニタリング、評価という事業サイクルに平和配慮の視点を統合することが重要である。

図2-1 国別事業実施計画の策定から事業実施までのサイクル



具体的には、上記の国別の事業実施サイクルに平和配慮の視点を統合させることであり、各段階において、平和配慮を明確に位置づけた国別事業実施計画の策定、当該計画に基づく案件発掘・形成・選定、平和配慮を取り入れた案件実施・運営・モニタリング・評価を行うことである。

現在検討を進めているJPCIA（本章第2項参照）は、復興開発支援のための手法にとどまらず、平和構築直接支援以外の通常の開発援助において平和配慮を促進する手法としても活用できる。また、上記の各段階において検討すべき事項は、たとえば「紛争分析」や「紛争予防のためのニーズの分析」（復興支援対象国の場合は「復興支援ニーズ分析」）の結果を国別事業実施計画の策定に反映させること、当該国の重点支援分野やプログラムの選定にJPCIAによるスクリーニングを統合させること、平和配慮項目を各案件の計画作成から実施・モニタリング・評価のサイクル全体に取り入れること、などである。

## 2-2 JPCIA

### 2-2-1. JPCIA開発の背景と経緯

多くの開発援助機関は、紛争経験国や緊張の高まる国々に対する支援を実施する過程で、個々のプロジェクトが紛争あるいは平和に及ぼす影響を審査・評価する必要性を認識してきた。この中で、カナダIDRC（International Development and Research Center）は、開発援助が平和あるいは紛争に対して与えるインパクトを計ることを目的として、PCIA（Peace and Conflict Impact Assessment）の開発に着手した。1998年3月に初めてPCIAについてのワークショップを開催し、その後フィールドテストを重ねた後、2001年6月に国際NGOであるFewerに開発を委託し、現在もその作業が継続している。また、EUやGTZを含む他の援助機関においても、PCIA手法の開発が進められている。英国のDFIDは、2001年6月、紛争分析の手法に焦点を当てたConflict Assessment手法及びガイダンスのドラフトを完成させ、現在組織内で決裁過程を踏んでいる。

JICAも各機関から情報収集する一方、NGO等外部有識者を交えて2001年5月から検討会を定期的に開催し、日本型PCIA（JPCIA: Japan Peace and Conflict Impact Assessment）の開発を進めてきた。

### 2-2-2. JPCIAの概要と枠組み

JPCIAとは、事業の計画・実施・モニタリング・評価において紛争予防・平和配慮の視点を組み込んだマネジメント手法である。本手法を通じて、紛争要因、及び紛争再発要因等、復興時特有のニーズに包括的に対応すると共に、復興・開発支援案件の各側面において紛争を予防し、かつ平和を促進するための「平和配慮」の視点を、案件の計画-実施-評価に反映することを目的としている。JPCIAの特徴は、国レベルにおける事業計画に紛争予防・平和配慮の視点を組み込むための復興支援ニーズ分析と、プロジェクトレベルにおける紛争予防・平和配慮の視点を事業に組み込むための平和配慮アセスメントが連動していることである。具体的には事業レベルの平和配慮項目は各国の国レベルの紛争分析の結果から導き出されており、表中の国レベルの「復興支援ニーズ分析」とプロジェクトレベルの平和配慮アセスメントの「平和配慮項目」とが連動している。

JPCIAは、現状分析→国レベルの紛争分析→復興支援ニーズ分析→他の側面からのスクリーニング→支援分野の特定→ステークホルダー分析→平和配慮アセスメント→他の側面の考慮→プロジェクトの内容の確定の順番で分析が行われる。

評価にJPCIAを用いる場合には、評価5項目の視点と紛争予防・平和配慮の視点から評価する。紛争予防・平和配慮の視点を事業に反映することとは、「一般的平和配慮項目」と、国レベルの紛争分析から導き出された「平和配慮項目」にあげられている項目を事業に組み込むことである。評価結果から導き出された教訓は、復興支援ニーズ分析の区分BとCの項目にフィ

ードバックされる。PDMe（PDM評価版）を用いて1 + 5項目で評価した結果得られた教訓のうち、紛争予防・平和配慮に特化した事項は、一般的な平和配慮項目に加えらる。

### （1）現状分析

現状分析の目的は、紛争をもたらした諸要因や紛争勃発に至るまでのプロセス、並びに紛争勃発から紛争終結の一連の過程を把握することである。具体的には、紛争の経緯について時系列に整理し、紛争勃発の状況、紛争勃発後から和平合意へのプロセス、併せて紛争終結後の状況や現地における復興体制について分析する。

### （2）国レベルの紛争分析

国レベルの紛争分析の目的は、紛争が勃発した背景、及び要因を把握することである。紛争勃発にはさまざまな要因が異なる段階において絡み合っていることから、紛争要因を「構造的要因」「引き金要因」「永続要因」に分類した上で紛争分析を行う。

「構造的要因」は、もともと構造的に紛争を誘発する要因として存在していた要因であり（例：少数民族による独裁や貧富の差）、「引き金要因」は、紛争勃発の直接的な引き金となった要因である（例：周辺国の介入や隣国におけるクーデター）。構造的要因、引き金要因を分析する際はDAC、UNDPの分類を参考とする（表2-1参照）。「永続要因」は、紛争勃発後に発生し、紛争を継続させようとする要因である（例：戦争経済の発生、民衆間の憎悪・復讐心の増幅）。

これらの要因のうち、紛争中あるいは終結後消滅したものについては、その後の復興支援で考慮する必要がないが、紛争終結後も継続して残っている要因は再発要因となりうることから、復興支援の際考慮に入れるべき事項であるため、網掛けして次の復興支援ニーズの表の区分Aに記載する。

### （3）復興支援ニーズ分析

復興支援ニーズ分析においては、上記の紛争分析で確認された、紛争終結後も継続して残っている要因の他、紛争の結果新たに生み出された紛争を再発させうる要因、さらに再発要因とはなり得ないが国の復興のためには必要とされる復興ニーズを含めて包括的な復興支援ニーズ分析を行う。

復興支援ニーズは、表に記載されているとおり、区分A「紛争要因であり、紛争後も解決されていない事項」、区分B「紛争の結果生み出され、対処しなければ再発要因となりうる事項」

（例：小型武器の氾濫）、区分C「紛争要因・再発要因とは関係が薄い、復興支援ニーズとして認められる事項（例：失われた人材の育成）」に分類される。区分Aは、「1. 国レベルの紛争分析」で列挙された要因のうち、紛争終結後も継続して残っている要因（表1で網掛けされた要因）がそのままここに入る。区分B、区分Cは表2-2「紛争要因（参考）」を参考と

して、それぞれの国・地域の独自の状況に合わせて当てはまるニーズを列挙する。これらのニーズは、支援計画を策定する際の便宜を考慮し、「緊急援助」「和解」「治安維持」「社会基盤整備」「ガバナンス」「経済復興」「社会的弱者支援」に分類して表に記載する。この7項目はJICAで復興・開発支援の重点分野に定められている。

#### (4) スクリーニング

CAP (Consolidated Appeal Process)、CG会合、先方政府の国家計画、我が国の当該国に対する外交政策、他のドナーの活動状況等の情報を参考にして、復興支援ニーズ分析で列挙された課題のスクリーニングを行う。

#### (5) 支援分野の特定／プログラム目標の設定

スクリーニングの結果優先度の高いものとして選択された復興支援ニーズを、JICAの7つの復興・開発支援重点分野「緊急援助」「和解」「治安維持」「社会基盤整備」「ガバナンス」「経済復興」「社会的弱者支援」に分類して支援分野を特定し、それぞれのニーズに対応するプログラム目標も併せて設定する。モニタリング、事後評価の場合には、実際の支援分野が、紛争分析・復興支援分析から導き出されたニーズにどのように対応しているかを評価する。

#### (6) ステークホルダー分析

プロジェクト実施地域において、どのようなステークホルダーが存在し、それぞれのステークホルダーがいかなる特徴や関心事項をもっているかを分析する。さらに、平和を推進する可能性のあるステークホルダー、紛争要因を助長する可能性のあるステークホルダーや要素の確認も行う。ステークホルダー分析は、次のステップである、平和配慮アセスメントのうち、一般的な平和配慮項目のチェックを行う際の参考情報となる。

具体的には、対象となるプロジェクトに関係するステークホルダーを列挙し、政府関係者、裨益者、地域グループ、ドナー／NGOのカテゴリーに分類する。その上で各ステークホルダーの民族／政党分布、ジェンダー分布、及び国の特性を勘案して、紛争や対立関係に関連する事項を新たな項目として適宜加える。さらに、それぞれのステークホルダーに関し、特筆すべき留意事項があれば補足説明を加える。

#### (7) 平和配慮アセスメント

平和配慮アセスメントの目的は、それぞれのプロジェクトが紛争や平和とどのような関係にあるかを検証した上で、平和を促進するための対策を検証することにより、個々のプロジェクトを実施する際に、紛争を予防し平和を促進することである。

全ての国、全てのプロジェクトに共通して配慮すべき「一般的な平和配慮項目」として、「適切な援助対象の選定」（明確な選定基準の設置）、「量・質的に公平な援助の分配」（民族、

地域、性別、及び対立するグループ間における援助の公平な分配)、「実施上の透明性の確保」(情報の開示、協議手段の有無、市民の調整・対話能力の有無)、「ステークホルダーの公正性」(カウンターパートやプロジェクト実施者を含む主要なアクターの公正性)、「和平を加速するアクターの参加」の5つの項目を設定し、プロジェクト形成に活用する際は、対立していたグループの片方だけに援助が偏らないように配慮するなど、紛争を助長する可能性を縮小し、併せて和解に熱心な市民グループのリーダーを事業実施の際、協力者として取り込むなど、平和を促進する可能性を広げるよう配慮する。評価に活用する際は、プロジェクト実施にあたって5つの項目に配慮されていたか精査する。

次に、紛争分析から導き出された平和配慮項目(「紛争要因、再発要因とプロジェクトの因果関係」として、復興支援ニーズ分析で区分A「紛争要因であり、かつ紛争後も解決されていない事項」と区分Bの「紛争の結果生み出された紛争再発要因」に挙げられた課題を羅列し(区分Cは紛争再発要因ではないため除外)、これら各事項に対して対象プロジェクトがどのような影響を及ぼすか判断し、ネガティブな影響を縮小・削減するために講じるべき対策を検討する。

#### (8) プロジェクト内容の確定

特定された支援分野に基づいて挙げられている復興支援ニーズに対応した形で設定されたプロジェクト目標を達成するための成果/活動/投入を決定する。その際ステークホルダー分析並びに平和配慮アセスメント、他の側面の考慮を経て紛争予防・平和配慮の視点が組み込まれる。



表2-1JPCIAフローチャート

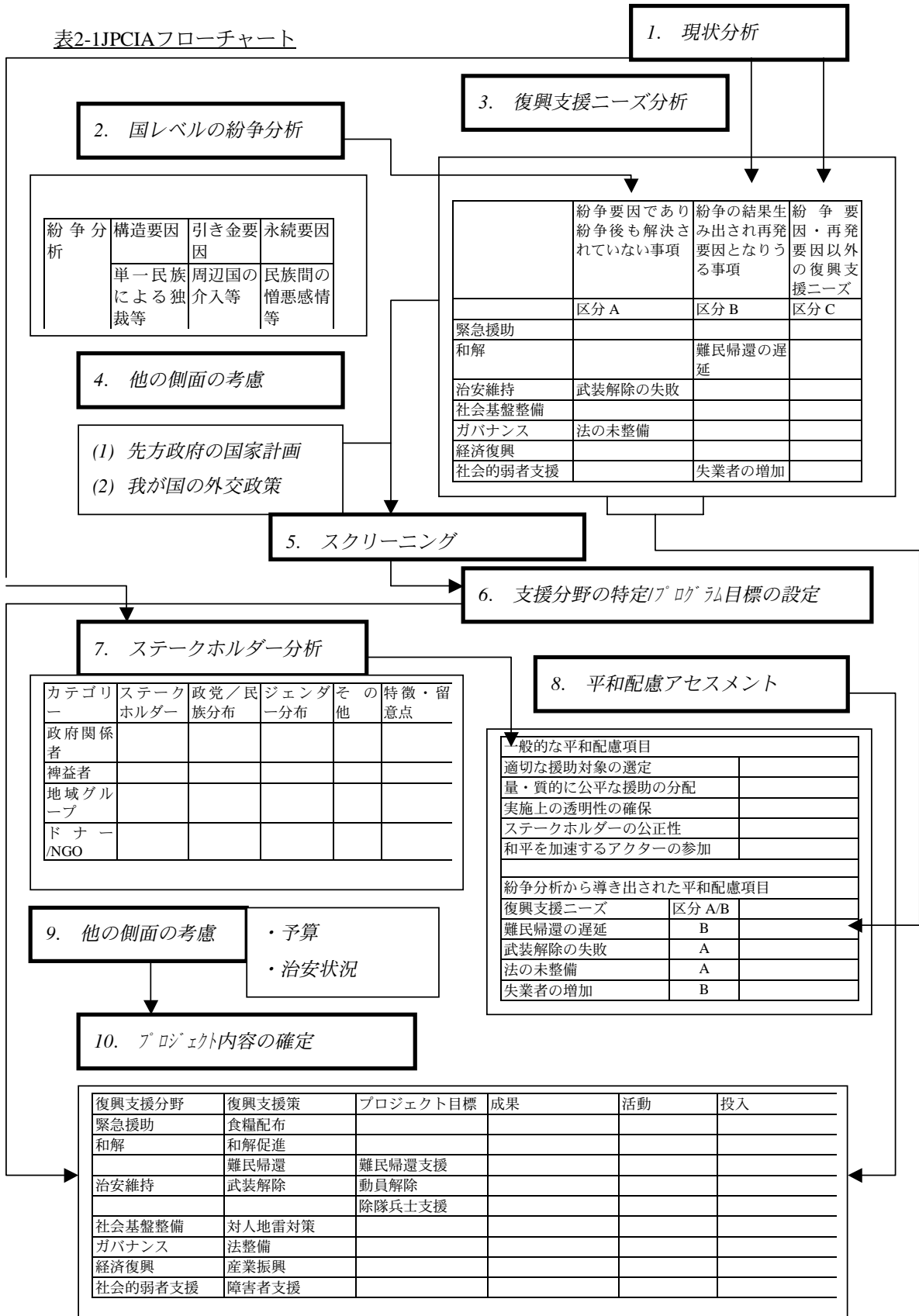
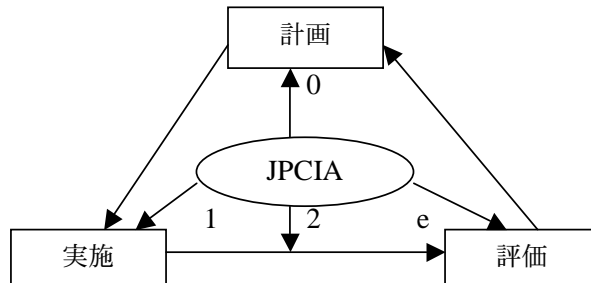


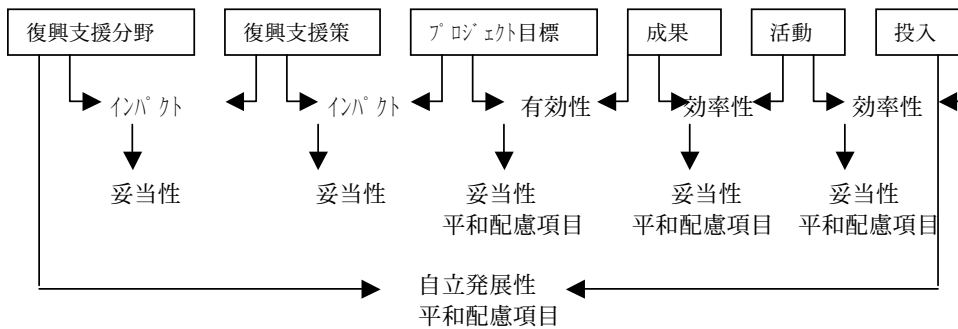
図 2-2

JPCIA のサイクル



モニタリング・評価

| 復興支援分野  | 復興支援策  | プロジェクト目標 | 成果 | 活動 | 投入 |
|---------|--------|----------|----|----|----|
| 緊急援助    | 食糧配布   |          |    |    |    |
| 和解      | 和解促進   |          |    |    |    |
|         | 難民帰還   | 難民帰還支援   |    |    |    |
| 治安維持    | 武装解除   | 動員解除     |    |    |    |
|         |        | 除隊兵士支援   |    |    |    |
| 社会基盤整備  | 対人地雷対策 |          |    |    |    |
| ガバナンス   | 法整備    |          |    |    |    |
| 経済復興    | 産業振興   |          |    |    |    |
| 社会的弱者支援 | 障害者支援  |          |    |    |    |



平和配慮項目：「8. 平和配慮アセスメント」の表の一般的な平和配慮項目と紛争分析から導き出された平和配慮項目

表2-3 DAC、UNDPによる紛争要因の分類例

|                     | 構造的要因<br>(structural factors)   | 引き金要因<br>(accelerating/triggering factors)   | 永続要因<br>(perpetuating factors)             |
|---------------------|---|--|--|
| DAC                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・人口過密</li> <li>・富の偏在</li> <li>・政治や経済活動への参加機会の不平等性</li> <li>・資源をめぐる利権の集中</li> <li>・多民族社会等の社会構成の問題</li> <li>・グループ間の対立の歴史</li> <li>・暴力の遺産等</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・急激な経済の停滞</li> <li>・国内の結束力の崩壊</li> <li>・軍隊等中央政権の国内におけるコントロール機能の変化</li> <li>・政府の権力や特権へのアクセス等権力の内部分配構造の変化</li> <li>・武器の流入</li> <li>・近隣諸国・地域機関の介入</li> <li>・人や資本の大量移動</li> <li>・社会経済的格差の拡大</li> <li>・民族や他の差異の搾取</li> </ul>   |  |
| UNDP                | <ul style="list-style-type: none"> <li>・構造的なマクロ経済問題</li> <li>・特定のグループの政治的経済的意思決定または機会へのアクセスからの制度的な排除</li> <li>・民族、部族、ジェンダー等を理由とした制度的な不平等</li> </ul>                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>・思想、宗教、民族間の差異の誇張及びその濫用</li> <li>・マクロ経済における急速な・大幅な変化によって不況や所得格差がもたらされ、機会へのアクセスがさらに困難になること</li> <li>・行政機関の能力低下及び行政サービスの崩壊、政治運営の失敗及び腐敗による行政に対する信頼の低下</li> <li>・構造調整計画等、人間開発の分野にマイナスの影響を与えるような形での公共部門の行き過ぎた改革</li> <li>・表現の自由及び集会の自由の抑圧</li> <li>・極めて限られた国家収入源、税徴収機能の弱体化、非効率的な国家予算・支出管理制度</li> <li>・政治的な空白及びそれに伴う法秩序の悪化、犯罪の増加</li> <li>・独裁者の個人的な崇拜</li> <li>・環境劣化による経済へのマイナス効果</li> </ul> |  |
| Leonhardt<br>(1999) |   |  | 戦争経済や貧しい戦闘員の雇用の問題の他、憎悪や復讐心等から紛争を永続させようとする力 |

### 第3章 復興・開発支援のプロセス例 カンボディア

第3章から第5章まではカンボディア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、東チモール三カ国の調査を元にした復興・開発支援のプロセスについて詳細に述べる。このプロセスは、前章で取り上げたJPCIAの一連の流れに基づいている。

#### 3-1 紛争分析 計画策定

##### 3-1-1. 状況分析—紛争の経緯

カンボディアの紛争の経緯について、(1) カンボディアの独立とシハヌーク殿下の施政(1953-70年)、(2) カンプチア共産党の台頭とロン・ノル・クーデター(1970-75年)、(3) ポル・ポト政権と虐殺(1975-79年)、(4) ヴィエトナムによる侵攻(1979-89年)の4区分に分けて分析を行う。

##### (1) カンボディアの独立とシハヌーク殿下の施政(1953-1970年)

1953年にカンボディアは仏から独立した。仏がカンボディアの独立を認めた理由としては、植民地支配にかかるコストが増大したことと、第2次世界大戦後ナショナリズムが高まり、独立運動が活発になったことが大きいと考えられる。独立後、1955年の総選挙の結果、ノロドム・シハヌーク殿下が率いる“サンクム”は、議会の全議席を独占し、カンボディアにおける複数政党政治に事実上終止符が打たれ、以後シハヌーク殿下が強い影響力を持つようになった。

1960年代後半になると、カンプチア共産党(クメール・ルージュの前身)は、地方部の農民層を中心にカンボディア国民の間で支持を拡大した。シハヌーク外交の主要な柱は、南北ヴィエトナム、米ソのいずれにも与することなく中立政策を維持することであったが、米国との外交関係は1963年に断絶し、北ヴィエトナムとの間に同盟に関する秘密合意が1964年に結ばれた。この結果、カンボディアの中立政策の放棄により、ヴィエトナム戦争に巻き込まれる可能性が高くなったと同時に、カンプチア共産党の北ヴィエトナムとの関係を促進する結果となった。更に、外交政策の転換により、カンボディア国内エリートや学生の多くが、ヴィエトナム戦争へ巻き込まれることへの懸念を強め将来への不安を感じて当時の政権に対し不信が大きくなったといわれている<sup>1</sup>。

##### (2) カンプチア共産党の台頭とロン・ノル・クーデター(1970-1975年)

1969年にシハヌーク殿下は、北ヴィエトナムからの共産主義勢力の流入を防ぐために米国との外交関係を再開したが期待通りには進まず、度重なる外交政策の転換に対して国民の多くは

---

<sup>1</sup>デービッド・P・チャンドラー、ポル・ポト伝(めこん、1994年10月)

失望した<sup>2</sup>。1970年、シハヌーク殿下の外遊中に、ロン・ノル首相はクメール共和国の設立を宣言した。ロン・ノル軍事政権は米国と緊密な関係を持っていたため、反米感情を持つカンボディア国民はクメール・ルーージュを支持するようになり、親米政権の樹立を畏れた北ヴィエトナムは共産党に対する軍事訓練や武力供与を積極的に行った結果、カンボディア共産党は増強したともいわれている。

1973年の米国と北ヴィエトナムの停戦合意により、北ヴィエトナムがカンボディアから撤退することに同意し、カンボディア自身も自らの内戦の停戦に応じなければいけなくなった。しかし、クメール・ルーージュが停戦の要請に応じなかったため、米国はカンボディアに対し53万トンに及ぶ爆弾を投下し多くの死者が出た。北ヴィエトナムの撤退と米国による空爆はクメール・ルーージュの最終的な勝利を遅らせたが、政治・軍事的にロン・ノルに勝るクメール・ルーージュは1975年4月17日に首都プノンペンを占領した。

### (3) ポル・ポト政権と虐殺 (1975-1979年)

クメール・ルーージュは、都市に住むほぼすべての住民に対し、農村に移住し土地を開墾するよう命じた。女性、子供、老人を含む何千人のもの住民が、強制連行による極度の疲労と栄養失調のため死亡した。1976年にクメール・ルーージュは民主カンボディアの建国を宣言し、ポル・ポトは首相となった。ポル・ポトは多くの過激な改革策を実行し、カンボディアの伝統社会をユートピア的な共産社会に変革しようとした。農業は集団化され、貨幣制度、市場システム、私有財産制は廃止された。また、飢餓や病気による死亡に加えて、何十万人もの人間がクメール・ルーージュによって処刑されたと言われており、ポル・ポト時代に170万人が死亡したと推測されている<sup>3</sup>。

クメール・ルーージュは、経済支援及び軍事援助を受けてヴィエトナムに対抗するために中国との緊密な関係を構築しようとし、ヴィエトナムとの関係では、歴史的な敵対感情や国境紛争のために軍事紛争が絶えなかった。

### (4) ヴィエトナム国軍による侵攻 (1979-1989年)

クメール・ルーージュの度重なる軍事的な挑発に業を煮やし、1978年にヴィエトナムはカンボディアに対して大規模な攻撃を開始し、1979年にプノンペンを占領した。ソ連の支援を受けて、ヴィエトナムはカンボディアのほぼ全域を支配し、クメール・ルーージュはタイ国境付近に撤退した。中国とタイは、ヴィエトナムがカンボディアとインドシナ全域における覇権を握ることを恐れて、クメール・ルーージュに対して軍事支援を行った。米国を含む西側諸国は、クメール・ルーージュの影響力を減少させ、非共産主義の政治的/軍事的勢力を形成するために、クメール・ルーージュ、シハヌークのフンシンベック、及びソン・サン派の3派に働きかけ、反ヴィエトナム

<sup>2</sup> デービッド・P・チャンドラー、ポル・ポト伝 (1994) 「めこん」

<sup>3</sup> 国際協力事業団 (2001) 「カンボディア国別援助研究会報告書」

ムの連合政権の樹立を促した。1982年にこの政府は設立されたが、引き続きクメール・ルーージュは大きな力を持っていた。

1979年以降もベトナムと連合政権との間の軍事バランスに変わりはないが、ゴルバチョフのペレストロイカにより、ソ連のベトナムへの支援が減少し、中国も、反ベトナム連合政権を支援することよりも自らが実施する改革・開放政策を推進することを望んだため、米・中・ソのパワー・バランスが変化して、1989年にベトナムはカンボディアから撤退し和平の道が開かれた。

ベトナム軍の撤退以降の和平、復興へのプロセスについては、「3.1.4 現地復興体制」の項において記述する。

### 3-1-2. 現地復興体制

(1) I期：パリ和平協定(1991年)から国連カンボディア暫定機構(UNTAC)の撤退(1993年)まで

1991年6月、シハヌーク殿下がSNC(カンボディア最高国民評議会：4派の合意)議長に就任した。同年10月、「パリ協定(カンボディア紛争の包括的な政治解決に関する協定)」が締結された。1992年3月に軍人16000、文民警察官3500人、その他文民2500人から構成されるUNTACが発足した。UNTACの予算規模約18億ドルで軍事以外の任務(警察、行政構築等)も課されている、包括的な平和維持を行った初めての第二世代PKOと呼ばれている。パリ条約によって定められているUNTACの任務は、1) 難民帰還と再定住、2) 紛争の終結、兵士の武装解除、定住、自立、3) プノンペン政権の外交、国防、治安、財政、広報活動を監督する行政部門の強化、4) 中立的な治安維持と国民の人権擁護の監理、5) 自由選挙の実施と立憲議会の導入、6) 新憲法の制定と新政府の樹立、7) 地雷除去および生産・生活基盤の復旧である。これらは本来的にはSNCの任務であるが、キャパシティ不足のためUNTACが側面支援する形となった。UNTACの復旧担当部長がSNCと復興のための合同技術諮問委員会(TAC)を設置した。UNTAC暫定統治中、UNTACとSNCに協力する米、中、露、英、仏、インドネシア、日本、オーストラリア、タイの9ヶ国の現地駐在大使の協議・協調機関である拡大P5(コアグループ)が設置された。1992年6月、ICORC(カンボディア復興国際委員会：日本が議長国)の設置、以後、年1回委員会開催され、後にCGに発展している。

1993年5月に第1回総選挙が実施され、9月に新憲法公布された。これにより、二人首相制の連立内閣が発足した。新内閣は総選挙で第1党となったフンシンベック党、80年代の政権党でもあった第2党のカンボディア人民党(CPP)、少数党のソン・サン派の3政党による総与党体制の連立政権となり、フンシンベックとCPPの各々の最高指導者であるラナリット第一首相とフン・セン第二首相による二人首相制を敷いた。新憲法の規定により国会は一院制、シハヌーク国王を抱く立憲君主制の国家となった。2大政党のフンシンベックとCPPはいずれも憲法改正などに必要な議席数3分の2に満たないこともあって、両党の対立は時を迫って深まり、

主要政治家などの追放、テロ、第3政党ソン・サン派の分裂などの政変が度重なり、首都プノンペンの治安も不安定な状況が続くことになる。1993年9月にUNTACは撤退を開始した。UNTAC最大の課題であった第4の勢力「クメール・ルージュ」（ポル・ポト派）の武装解除は結局実現せぬまま新政権が発足したため、クメール・ルージュは新国家の脅威となる軍備を維持したまま地方に勢力を保ち、政治・軍事の不安定要素となった。

この期間に世銀とUNDPが復興方針が発表されている。1992年6月に発表された世銀の復興・再建計画における重点分野は、1) 市場経済導入による移行経済の推進、2) 国民経済の建て直しと安定化、3) 金融政策によるインフレの抑制、4) 計画行政機能の回復、5) 金融・財政機能の回復、6) 租税システムの確立と税収の確保、7) 海外からの援助の確保であった。また、1993年7月に発表されたUNDPの行政改革のための報告書における重点事項は、1) 国家主権・統合に向けての国民参加、2) 国民の安定した生活の確保、3) 三権分立、4) 効果的・効率的な公共サービスの提供、5) 公務員の質の向上と権限・責任の明確化、6) 規律・手続きの明確化、7) 政府の透明化向上、8) 公共資源の効果的活用であった。

## (2) II期：UNTACの撤退からカンボディア自身による総選挙（1998年）まで

UNTAC撤退後、1994年にカンボディア政府によってNPRD（National Programme to Rehabilitate and Develop Cambodia）が策定された。そこで掲げられている行動目標は1) 法治国家としての整備、2) 2004年までにGDPの倍増を目指す経済の安定化と構造改革、3) 人材育成と国民の生活の向上に向けた教育と医療の充実、4) インフラ・公共施設の復旧・復興と整備、5) カンボディア経済の地域経済及び国際経済への再統合、6) 農村開発の重視及び持続的な環境と自然資源の管理である。さらに、1995年2月、NPRDを実現するための実施計画INPRD

（Implementation of National Programme to Rehabilitate and Develop Cambodia）が策定された。1996年には、新国家成立後初めての長期国家計画である「第一次社会経済開発計画」（SEDP）が策定された。当該5年間（1996~2000）の計画総投資額を22億米ドルとし、自らを市場経済国家と位置付けてインフラストラクチャーの整備や、経済発展に向けた制度整備の必要性が強調されている。また、地方開発を中心とする社会政策の重要性も唱えており、公共投資の比率は農村部65%、都市部35%の割合と規定した。また、1996年より従来のカンボディア復興国際委員会（ICORC）に替えて、年次の援助国会合（CG）が導入されることになり、同年7月、第1回CG会合が東京で開催された。

1997年7月、パリにて第2回CG会合が開催されたが、直後にプノンペン等で武力衝突が発生して合意事項やプレッジなどが実質的に白紙に戻り、個別にもアメリカやドイツが一時期は全面撤退するなどの影響が出た。我が国の場合は支援方針の大枠に変動はなかったものの、短期的には専門家や協力隊員などの一時出国で現地活動が停滞し、長期的にも無償援助や開発調査など大型案件の中断や新規採択の見送りなどの支障が発生した。ただし争乱そのものは2日間で収束し、実質的にフン・セン首相が政治の実権を握り、7月以前と比較すれば国情は落ち

着きを見せた。最後の難題であったクメール・ルージュ対策も、96年に領袖ポル・ポトに次ぐ第2の権力者であったイエン・サリー派の分裂と政府への投降、98年4月にポル・ポトが死去、前後して最高指導者の内部粛正や逮捕・拘束が相次ぎ、同派は政治的にも軍事的にも壊滅状態となった。

1998年7月に行われた第2回総選挙においてはCPPが過半数を占め、フン・セン首相による一人首相体制となった。引続きCPPとフンシンベックの連立政権でありながら総与党体制は断念し反対勢力は下野、上院を設けて二院制に移行するなどの大規模な改革が行なわれ、カンボディアの政情・治安は1970年のクーデター以降最も平穏と言われる。続いて翌99年には国連議席の回復やアセアン加盟が実現して、国際社会の認知も得た。

### (3) 第Ⅲ期：総選挙以降現在まで

99年2月には上記の状況改善を受けて1年半振りのCG会合が東京で開催され、本格的な援助再開に至った。例えばIMFは2年間中断していた構造調整融資を99年に再開し、現地事務所も創設している。この会合においてはCGのモニタリング会合（当初四半期ごと年3回）や、技術的な意見交換のためのサブ・ワーキング・グループ（当初は森林、除隊兵士支援、行政改革、財政改革の4分野）が設置され、現在の現地援助体制の基礎が築かれた。2000年5月パリでの第4回CG会合においては、最新の議題としてPRSP（Poverty Reduction Strategy Paper）の策定に係る議論が展開された。PRSPインテリム・レポートは2000年末に閣議決定され、間もなく世銀・IMFの検証も受けて正式に策定されている。同報告書においては貧困対策と開発の両立の必要性が謳われた。2001年内に終了する筈であった「第二次社会経済開発計画」（SEDP II）およびPRSPフル・レポートは、いずれも作業あるいは承認の手続きが遅れており、2002年内の策定を目指して準備をすすめている。

カンボディアにおけるドナー協調の枠組みは、単純化すると隣国ヴィエトナムにおけるパートナーシップのような包括的取極めはなく、分野ごと課題ごとにリーディング・ドナーの提唱、主導による調整の場が設定されている。例えば地雷除去はUNDPが、除隊兵士支援世銀が国連の経験やリソースなどを基に、財政支援も含めた独自の協調体制を構築している。他の分野は概ね緩やかな連携を指向している。

#### 3-1-3. 紛争要因分析

カンボディアの紛争は様々な側面があり、それぞれの時代の紛争の背景にある要因は、共通するものも異なっているものもある。ここで紛争要因分析を行う目的は、カンボディアの紛争要因を縮小するために、復興・開発支援は何をすべきであったか、あるいはこれから何をすべきか抽出することである。従って、ここでは時代に区分せずに、それぞれの段階における紛争要因を全て並べ上げ、そこから紛争終結時に解決したものを除外することによって、復興・開発支援が対応すべき紛争要因を全てリストアップする。



紛争終結後も解決していない要因

表 3-1：国レベルの紛争分析

| 紛争要因 | 構造的要因                           | 引き金要因                         | 永続要因                         |
|------|---------------------------------|-------------------------------|------------------------------|
|      | ●悲惨な植民地化の歴史                     | ●インドシナ戦争の拡大                   | ●武器の流入                       |
|      | ●米中ソの三極構造の複雑化                   | ●冷戦構造における国際社会の不当な介入           | ●国際的孤立/援助の不均衡 (1980年代)       |
|      | A1) 野党が政治的リソースへアクセスすることが困難であること | ●カンボディアにおける共産主義(クメール・ルージュ)の伸長 |                              |
|      | A2) 民主的手続きの未発達                  |                               |                              |
|      | A3) 人権擁護の意識の未発達                 |                               |                              |
|      | A4) 貧富の格差                       |                               | A8) クメール・ルージュ対策の誤り (武装解除の失敗) |
|      | A5) 法の支配の未整備                    |                               | A9) 農村部の地理的な孤立               |
|      | A6) 中産階級の未発達                    | A7) 近隣国との対立関係 (民衆レベル)         | A10) エリート政治への国民の参加が困難であること   |

A1) 野党が政治的リソースへアクセスすることが困難であること

カンボディア人民党とフンシンバック党の間の政治的争いが、予算配分や人事等様々な側面で現れており、カンボディア政府の業務に悪影響をしているという報告が多々なされている。

A2) 民主的手続きの未発達

カンボディアはすでに、1998年にUNTAC撤退後初の総選挙を自らのオーナーシップで実現しているものの、民主的な政治プロセスに対する正統性を高めるためにも、先般実施されたコミュニティ選挙と2003年に予定されている総選挙は極めて重要である。民主的プロセスの社会における定着は、全般として進捗は見られたもののいまだ不安定要素も見受けられる。女性の選挙に対する関心も高く、投票や選挙人登録への参加は高いとの肯定的な評価もある一方、選挙管理委員会 (NEC) の政治的中立性についての不信、女性候補者の全体に占める割合の低さ (16%)、選挙がらみの脅迫や殺人事件も報告されている。プロジェクトの実施に際しても少しずつではあるが、民主的プロセスが導入されている。具体的には、送電網の建設に際して、カンボディアでは初めての公聴会を近々開催し、中央・地方政府の役人、NGO関係者、現地住民が参加する予定であるとの言及があった。

汚職の問題もカンボディアにおいては、緊急に対処する必要があると考えられている。汚職は広範にわたって行われており、簡易通関の際の賄賂や奨学金の割り振りにおける恣意的な取り扱いのレベルから、漁業権や森林の不法伐採のようなハイレベルの問題まで様々な局面で見受けられている。

A3) 人権擁護の意識の未発達

1970年代のポル・ポト政権下において、大量虐殺や人権侵害が行われたこともあって、1991

年の和平協定締結以後も各主要ドナーやNGOは、カンボディアにおける人権状況を注視してきている。具体的には、UNTACは成立後すぐに、人権部門を設立し人権状況をモニターしていた他、カンボディア政府も1992年中に自由権や社会権に関する国際人権規約等、人権に関する条約に積極的に批准している。

他方で、人権擁護及び保障のためのカンボディア政府の能力は、司法制度の不備をはじめ著しく欠けており、実質的な人権の保障についてはNGOが中心に行っている状況にある。

#### A4) 貧富の格差

カンボディアの紛争に関しては、農村部における貧困層の後ろ盾を得てポル・ポトのような急進共産主義者が台頭したのではないかと指摘に見られるとおり、貧困や貧富の格差が紛争の要因の一つであったといえる。カンボディアの貧困はある程度緩和されているものの、現状としてはいまだ厳しい状況にある。カンボディアの貧困ラインに満たない人口はベトナムよりは少ないがタイよりはるかに多く、成人文盲率及び乳幼児死亡率はタイ及びベトナムよりも圧倒的に高い。

また、貧富の格差を是正しようとする努力も、必ずしも十分ではないようである。第1次SEDPにおいては、貧困層の大部分が農村部に集中していることもあって、地方と都市への投資配分をほぼ6.5:3.5と農村に重点を置くこととしたものの、先般行われた第1次SEDPのレビューにおいては、投入はほぼ3.5 : 6.5で都市に重点がおかれている結果が明らかになっている。

#### A5) 法の支配の未整備

歴史的に、「法の支配」はカンボディアにおいてはあまり定着しなかったようである。フランスによる植民地時代に使用されていた法律は、クメール・ルージュの支配の時に廃止され、また93年から施行されたUNTACが起草した法律はあくまで暫定的のものであって、法の一貫性・連続性というものがなかった。さらに、カンボディアにおいてはここ2、3年は新たな弁護士登録がない状況である。したがって、基本的な法律も制定されていないばかりか、国民の法律に対する意識もいまだ非常に低い状況にあるといえる。

#### A6) 中産階級の未発達

中産階級の発達度合いを測ることは容易ではないが、一つの指標としては、民間セクター、特に中・小企業の発達度合いが挙げられる。世界銀行は、カンボディアにおいては、プライベート・セクターの発展は未熟であり、今後どれだけの資源をプライベート・セクターに割り当てられるかが重要である旨述べている。

#### A7) 近隣国との対立関係（民衆レベル）

近隣諸国との関係では、1970-1980年代のベトナムの介入等、歴史的なわだかまりのた

めにベトナムとの関係が一番困難であると指摘されている。外交レベルにおいては、パリ協定以降の政府の外交方針としては近隣諸国との友好と相互依存を重視しているため、紛争終結時に近隣諸国との対立という要因は消滅したといえる。ただし、民衆レベルでは、ベトナムに対するカンボディア国民の国民感情は複雑であり、感情的にはしこりがあるものの商業セクターを中心に経済的に依存せざるを得ない実態がある。また、カンボディアにおいてはベトナム村が存在しているが、カンボディア社会にはあまり溶け込んでいないようである。

タイとの関係においてもカンボディアの外交方針は友好策である。タイに対するカンボディアの国民感情は、タイがこれまでタイ国境を本拠としていたクメール・ルージュに対して支援していたこともあって、タイに対してネガティブな感情がある一方、タイ国境を中心に、タイとの経済的な関係は密接であり、経済的にはやはり依存している。

#### A8) クメール・ルージュ対策の誤り（武装解除の失敗）

1991年の和平合意において、UNTACは当時対立していた4派の統合された軍隊（約14万人）の動員解除を遂行することとなっていたが、クメール・ルージュの拒否により同計画は途中で頓挫した。その後も、何度か動員解除計画は準備されたもののうまくゆかず、2000年5月になってパイロット事業がようやくスタートし1,500人の兵士が除隊された。2001年10月から本格計画の第一次除隊が実施され、15,000人の兵士が除隊し全国に帰還した。更に2002年中に15,000人の兵士が除隊される予定である。

#### A9) 農村部の地理的な孤立

カンボディアの農村が、残存する地雷や社会経済インフラの破壊によって、経済的に社会的にも分断されてしまっていることは紛争と関係していると思われる。カンボディアでは国民の80%が農村部で暮らしているため、国道を伸ばして農村部と都市部をつなぐ必要があるとの意見もある。また、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）は、残存する地雷と基礎インフラの破壊が、カンボディア農村地域コミュニティの多く、特に地方都市から離れた地域を、他の社会から孤立させる要因となってきたと指摘している。

#### A10) エリート政治への国民の参加が困難であること

最近では、選挙によって、政治家や議員選出の正統性はかなり向上したと考えられるが、いまだ政府幹部の登用に際しては縁故主義や派閥力学が働くなど必ずしも透明性が確保されたものとはなっておらず、一般国民のエリート政治への参加は困難なようである。

### 3-1-4. 復興支援ニーズ分析

復興支援ニーズ分析では、紛争前・紛争中から存在していた紛争要因ではなく、紛争の結果発生したもので、復興・開発支援で対処しなければいけないニーズを、「紛争の結果生み出さ

れ、対処しなければ再発要因となりうる事項 (B)」と「紛争要因・再発要因とは関係が薄い  
が、復興支援ニーズとして認められる事項 (C)」に分類して抽出する。

表 3-2：復興支援ニーズ分析

|         | 紛争の要因であり紛争後も解決されていない事項 (A)   | 紛争の結果生み出され、対処しなければ再発要因となりうる事項 (B)  | 紛争要因・再発要因とは関係が薄い<br>が、復興支援ニーズとして認められる事項 (C) |
|---------|--|--|---|
| 和解      |  | B1) 難民帰還の遅延<br>B2) 過去の戦争犯罪・人権違反に対して責任を問われないこと<br>B3) ト라우マなど精神障害の多発   |   |
| 治安維持    | A7) 近隣国との対立関係 (民衆レベル)<br>A8) クメール・ルージュ対策の誤り (武装解除の失敗)  | B4) 過剰な軍事費/兵員<br>B5) 小型武器の氾濫<br>B6) クメール・ルージュ裁判<br>B7) 非合法社会の構造化 (薬物・軍等)   |   |
| 社会基盤整備  | A9) 農村部の地理的な孤立   | B8) 対地雷・UXO問題  | C1) 破壊されたインフラ<br>C2) 悪化した医療・衛生状況 (感染症の増加)   |
| ガバナンス   | A1) 野党が政治的リソースへアクセスすることが困難であること<br>A2) 民主的手続きの未発達<br>A5) 法の支配の未整備<br>A10) エリート政治への国民の参加が困難であること<br>A3) 人権擁護の意識の未発達 | B9) 土地所有システム確立の遅延<br>B10) 適切な税制の崩壊<br>B2) 過去の戦争犯罪・人権違反に対して責任を問われないこと   | C3) 有能な人材の欠乏                                |
| 経済復興    | A4) 貧富の格差<br>A6) 中産階級の未発達  | B11) 経済発展の阻害・停滞の促進<br>B12) 失業者の増加<br>B13) 外国直接投資の減少<br>B14) 対外債務の悪化<br>B15) 経済統合 (特に貨幣制度) の欠如<br>B16) 不十分な森林資源管理 |   |
| 社会的弱者支援 |  | B3) ト라우マなど精神障害の多発<br>B17) 旧クメール・ルージュ派が経済開発増大から取り残されること   | C4) 地雷被災者・紛争による障害者の<br>C5) 寡婦・戦争孤児問題        |

国家開発計画からカンボディアの重点分野をみると、和平協定以後現在まで一貫して、ガバナンス、経済、社会にわたる包括的ニーズがあることは変わらないが、時期によって重点とされているニーズには違いが見られる。パリ和平協定から国連カンボディア暫定機構 (UNTAC) の撤退まで (1991-1993) は、難民の帰還、武装解除・動員解除、総選挙の実施・憲法の制定等、

基本的統治機構に関するニーズが中心であったのに対し、UNTACの撤退からカンボディア自身による総選挙まで（1994-1998）は、第一に社会面、続いて経済的なニーズに焦点が当てられている。99年以降は、ニーズは多様化し、行政機構のキャパシティ・ビルディングや汚職等のグッド・ガバナンス、貧困削減、経済成長、インフラ整備、教育・人的資源開発等のBHNの他、森林資源管理などが挙げられている。

表 3-3 カンボディアのニーズの変遷

| 時代の区分  | バリ和平協定から国連カンボディア暫定機構（UNTAC）の撤退まで     | UNTACの撤退からカンボディア自身による総選挙まで   | 総選挙以降現在まで   |
|--------|--------------------------------------|--|---|
| 年      | 1991-1993                            | 1994-1998  | 1999-2001   |
| ニーズの概観 | 行政構築など政治面に係るニーズ                      | 経済・社会に係るニーズ  | ニーズの多様化   |
| 重点課題   | 難民帰還<br>総選挙の実施<br>武装解除・動員解除<br>憲法の制定 | 農業<br>インフラ整備<br>BHN<br>援助吸収能力向上<br>貧困対策<br>保健<br>給水<br>公衆衛生<br>初等教育<br>社会的弱者救済 | グッド・ガバナンス<br>経済成長<br>インフラ整備<br>教育・人的資源開発<br>農産物・食料増産<br>保健サービスの充実 |

表3-3や聞き取りを参考に、復興支援ニーズの時系列で見たときの重要性の変化を示したのが下図である。これから明らかであるように、和平協定からUNTAC撤退までは「治安維持」「社会基盤整備」「ガバナンス」分野に重点が置かれており、UNTAC撤退後現在に近づくに従って、「経済復興」「社会的弱者支援」へのニーズが高まると同時に、ガバナンスのニーズも多様化している。

図3-4：復興支援ニーズの重要性の変遷

ニーズ低い  ニーズ高い

|               | バリ和平協定からUNTACの撤退まで (1991-1993)   | UNTACの撤退から総選挙まで (1993-1998) | 総選挙以降現在まで (1999-2002) |
|---------------|----------------------------------|-----------------------------|-----------------------|
| 和 解           | 難民帰還の遅延                          |                             |                       |
|               | 過去の戦争犯罪・人権違反に対して責任を問われないこと       |                             |                       |
|               | トラウマなど精神障害の蔓延                    |                             |                       |
| 治 安 維 持       | 近隣国との対立関係 (民衆レベル)                |                             |                       |
|               | クメール・ルージュ対策の誤り・過剰な軍事費/兵員         |                             |                       |
|               | 小型武器の氾濫                          |                             |                       |
|               | 非合法社会の構造化 (薬物・軍等)<br>(国内一般治安の向上) |                             |                       |
|               | クメール・ルージュ裁判                      |                             |                       |
|               |                                  |                             |                       |
| 社 会 基 礎 整 備   | 農村部の地理的な孤立                       |                             |                       |
|               | 対人地雷・UXO問題                       |                             |                       |
|               | 破壊されたインフラ                        |                             |                       |
|               | 悪化した医療・衛生状況                      |                             |                       |
| ガ バ ナ ン ス     | 野党のリソースへのアクセス・政治への国民参加           |                             |                       |
|               | 民主的手続きの未発達                       |                             |                       |
|               | 法の支配の未整備                         |                             |                       |
|               | 人権擁護の意識の未発達                      |                             |                       |
|               | 土地システム・税制確立の遅延                   |                             |                       |
|               | 過去の戦争犯罪・人権違反に対して責任を問われないこと       |                             |                       |
|               | 有能な人材の欠乏                         |                             |                       |
| 経 済 復 興       | 貧富の格差・経済発展の阻害・停滞                 |                             |                       |
|               | 中産階級の未発達                         |                             |                       |
|               | 失業者の増加・経済統合・対外債務の悪化              |                             |                       |
|               | 外国直接投資の減少                        |                             |                       |
|               | 不十分な森林資源管理                       |                             |                       |
| 社 会 的 弱 者 支 援 | 旧クメール・ルージュが開発から取り残されること          |                             |                       |
|               | トラウマなど精神障害の蔓延                    |                             |                       |
|               | 障害者の増大                           |                             |                       |
|               | 寡婦・戦争孤児問題                        |                             |                       |

注意：ニーズの高低は時系列的なニーズの高低を分析しており、各分野間の比較に基づくものではない。

(1) 紛争の結果生み出され、対処しなければ再発要因となりうる事項 (B)

#### B1) 難民帰還の遅延

大半の難民は、1991年のパリ協定締結後、93年の総選挙が行われるまでに帰還したが、その時帰還できなかった旧クメール・ルージュ派の約46,000人の難民・国内避難民は、1998年からポル・ポトが死去しクメール・ルージュが実質的に崩壊して以降99年にかけて帰還した。旧クメール・ルージュの難民は、地元住民ととけこめるかといった不安や帰還民に対する差別の危惧を強く感じていたようである。現在は、UNHCRの帰還民に対する支援は縮小している。帰還民と地元住民の間にまったく対立がなかったわけではないが、帰還民の多くは地元に戻ったこともあり、順調に和解が図られてきたようである。

難民に関する最近の新しい動きとして、ヴィエトナムに居住する少数民族がカンボディアに難民として流入していることがあげられた。これは、近年ヴィエトナム政府が自国の少数民族に対して抑圧的・差別的政策を打ち出していることが背景にあるようで、今後の紛争要因となる可能性もあるため、引き続き注視する必要がある。

#### B2) 過去の戦争犯罪・人権違反に対して責任を問われないこと

カンボディアにおいては、過去の戦争犯罪・人権違反のみならず、全般的に犯罪に対する責任の追及が必ずしも十分ではない。裁判においては罰金だけで処理されるケースが多く、現在のところ懲役が最高でも5年までであり、また執行猶予が無いという刑法上の欠陥がある。また、麻薬犯罪については、死刑はなく禁固ないし罰金刑のみであり、その上取締体制も脆弱で、取締当局の腐敗も進んでいるというである。さらには、カンボディアには免罪の慣習があり、この慣習を変えることは必ずしも容易ではないとの報告もある。

#### B3) ト라우マなど精神障害の多発

長い内戦や内戦に伴う強制的な移住体験、家族の喪失によってトラウマやうつ病などの精神衛生面での課題を抱える人が多く、実際の戦闘は散発にしかなくなったにしても、そのたびごとに過去の恐怖体験をフラッシュ・バックさせたり、極端な不安・絶望状態になってしまったりすることもあるとの報告もある。

また、社会的な問題として、ポル・ポト時代に行われた相互監視、隣人等に関する密告、人権侵害や虐殺が相互不信を深く植え付け、カンボディア人同士の対人関係に深い傷を残しており、これが現在のカンボディアにおいて組織形成がうまく進まない、組織として動こうとしないことの要因の一つとなっているとの報告もある。

#### B4) 過剰な軍事費／兵員

過剰な軍事費と兵員が、現在のカンボディアにおける経済社会開発の妨げになっていることは、広く知られている。推測値ではあるが、1998年における予算では、経常支出の約52%、

GDPに占める軍事・治安関係費は4.32%と依然として高い数値となっている。

高い軍事費を削減し、兵員を削減するために、1991年以降何度か動員解除を計画したが、クメール・ルージュの拒否等により計画は実施されず、2000年5月になって1,500人の兵士が除隊するパイロット事業がようやくスタートした。2001年10月から本格計画の第一次除隊が実施され、15,000人の兵士が除隊し全国に帰還した。更に2002年中に15,000人の兵士が除隊される予定である。

#### B5) 小型武器の氾濫

小型武器をめぐる状況は改善されているといわれているが、解決すべき課題は多い。カンボディア国民の間に、治安がまだ全般的に不安定なため自衛目的に武器を保持しようとする意識があるうえ、国境から武器の流入が十分にコントロールできていないとの報告がある。プノンペンの闇市場では、いまだに40USD位で武器が手に入れることができるようである。さらに、いったん武器を回収しても回収後の管理を行う政府役人が武器を闇市場に横流しして資金源としてしまうといった問題も指摘されている。

#### B6) クメール・ルージュ裁判

旧ポル・ポト派に対する裁判について、カンボディア政府は、ポル・ポト派に対する行き過ぎた措置は、かえってカンボディア国内における和解を妨げる可能性があり、明確な形でクメール・ルージュ派の虐殺・人権侵害の責任を糾弾するべきではないとの考え方を持っている。本件は国内問題であるので、国際犯罪法廷を設置するべきであるという国際社会からの要請は内政干渉であるとの立場であるが、他方ローカルNGOやカンボディア弁護士会などは、和平と正義はともに実現されるべきであり、国民和解をもって正義を犠牲にし過去のクメール・ルージュによる虐殺・人権違反が見逃されてはならないとの考え方で、国際犯罪法廷を設置する必要があるとの立場である。

#### B7) 非合法社会の構造化（薬物・軍等）

麻薬や軍といった非合法社会にかかわる問題については、問題の性質上、実態を把握することは困難であるが、問題は深刻であるようである。薬物の問題については、1990年以降カンボディアでは、大規模な生産は行われていないものの国外から流入していることが指摘されており、特に、タイにおける薬物取締が厳しくなったこともあって、カンボディアが薬物等の流通の迂回地として利用されるケースが増えているようである。また、最近では薬物の取引だけでなく、カンボディア国民による薬物の使用がプノンペン市、シェムリップなどの都市部を中心に大きな問題となっている。軍部の政治、経済、社会への介入についての問題は、カンボディアにおける紛争解決の方法が“金”と“武力”といわれてしまうほどであり、政府要職のポスト配分、森林伐採権や土地配分の問題をめぐって、いまだ軍部や警察の影響力が強



いと言われている。

#### B8) 対人地雷・UXO問題

紛争終結後10年以上たった今も非常に多くの地雷や不発弾が未処理のまま残存している。地雷やUXOが埋設しているため、活用できる土地が限定されており、土地をめぐる紛争に寄与する可能性があることから、ここでは、対人地雷・UXO問題を「紛争の結果生み出され、対処しなければ再発要因となりうる事項 (B)」としている。地雷はカンボディア北西部、特にクメール・ルージュの支配地域であったタイ・カンボディア国境に多く残されており、不発弾は米国がヴィエトナム戦争の関連で、歴史上これまでにない規模の空爆を行ったカンボディア・ヴィエトナム国境 (カンボディア東部) に、非常に多く残っている。地雷・UXO問題に関する国民の認知が深まったこともあってか、近年地雷・UXO被災者は減少傾向にある。

#### B9) 土地所有システム確立の遅延

土地所有制度に関しては、アジア開発銀行 (ADB) 策定の土地制度案が国会を通過したものの、いまだに脆弱である。また、土地所有証書は発行されているものの、手続きにお金がかかり、貧困層や非識字層といった社会的弱者には不利な状況が続いているとの報告もある。

難民の帰還に際しては、もともと居住していた地域に戻った帰還民が多く、概ね帰還民の親族・親戚が帰還民の土地を管理していたことと、土地を他の農民に所有されていた帰還民に対してはUNHCRがお金を与えたため、大きな問題にならなかったという報告がある。地雷除去との関係では、1998年頃までは地雷除去を行った土地の配分につき、高級官僚や軍部が影響力を利用して土地を横取りしてしまうといった問題も生じていたが、1999年5月にカンボディア政府が、地雷除去地の選定など地雷除去の計画策定、除去地の活用方法の決定過程における透明性とアカウンタビリティを向上させるため、バタンバン州とバンテアイメンチャイ州にLand Use Planning Unit (LUPU) を設置する等改善策を講じている他、近年はNGOや地域住民の参加を得た上で土地利用計画を作成する等地域住民や社会的弱者に対する配慮が行われるようになったこともあり、地雷除去と土地の問題についてはあまり問題となっていないとのことであった。他方、土地紛争は何万件も起きており、有力者 (軍関係者、高級官僚) が土地を接収するケースもいまだ多々見られるとの指摘もある。

#### B10) 適切な税制の崩壊

カンボディアの国家財政は、歳入の不足と大きな歳出需要により、恒常的な財政赤字を抱えている (1998年度はGDPの約3.9%)。右に対しては、徴税能力の向上、付加価値税の導入等による歳入の増加、及び兵員・公務員の削減を通じた歳出の削減による財政改革の遂行が急務の課題として挙げられているものの、必ずしも進捗ははかばかしくなく、今後の展望も明らかではないようである。カンボディアにおいて関税は、歳入の約4割、税収入の約6割を占めて

いるが、今後はアセアン自由貿易地域（AFTA）への加盟により関税率の引き下げが予定されていることと、歳出についても、未だ防衛費特に職業軍人の給与が歳出の大きな割合（防衛費は歳出の約4割）を占めているという問題がある。

また、現在カンボディアの国家財政の4割は外国からのODAによって支えられているが、外国の援助への過剰な依存は、カンボディアの持続的な発展には大きな障害となりうる。

#### B11) 経済発展の阻害・停滞の促進

カンボディア経済の発展を阻害する要因として、人材の不足、法制度の不備、外国直接投資の減少、対外債務の増加、政府のキャパシティの低さ、貿易など様々な要因が関係している。法制度の不備は、ガバナンスの問題として重要であるのみならず、経済的観点から見た場合にもきわめて重要である。投資家である外国人が訪れた際に彼らの安全や権利を守り、カンボディア国民にとっても財産権の保障をするために、経済関係法は経済活動の基礎となるものであり、経済関係法の不備は測定しがたい様々なマイナスの影響を与えていると考えられ、民法の起草は経済発展には欠かせないといえる。

また、カンボディアが他のアジア諸国のように、輸出指向型の経済発展の道を進むのであれば、貿易はきわめて重要であるが、カンボディアの主要な輸出品は織物かつ主に米国向けであるため、中国の経済動向の行方と、米国・ベトナムの経済関係強化という2つの要因により、カンボディアの貿易は今後数年以内に大きな影響を受けると予測されている。

#### B12) 失業者の増加

カンボディアの全国平均の失業率は5.3%と高い数値である。カンボディアでは、18歳以下の少年人口の比率が総人口の51.7%と約半数以上を占めており、これはこの国の過半数の人口が10数年の間には雇用の需要が急増することを意味している。

また、都市部と農村部を比較した場合、都市部における失業率は9.2%と農村部の4.7%より高くなっているうえ、地方から都市部への人口流入が近年増えていることから、この先、失業問題に関しては、特に都市部における雇用確保が重要な課題となることが予測される。

#### B13) 外国直接投資の減少

カンボディアにおいては、1994年に新しい投資法が施行されて以降、投資が増加してきたが、1997年の政情不安、アジアの通貨危機等の影響により、1998年以降は伸び悩み傾向にある（表3-5参照）。

表 3-5：投資認可件数・額の変移

| 年         | 1994   | 1995    | 1996   | 1997   | 1998   | 1999     |
|-----------|--------|---------|--------|--------|--------|----------|
| 認可数 (件)   | 37     | 164     | 182    | 206    | 143    | (100)    |
| 認可額 (万ドル) | 59,400 | 237,900 | 80,300 | 75,900 | 85,500 | (50,000) |

出典：廣畑伸雄、国際協力事業団編、カンボディア国別援助研究会報告書 第2部第1章第2節 経済、52-53

以上のような状況に対して、今後は民間部門とも連携してゆくことで、外国直接投資を促す環境作りに励む必要があるとの見解が示されているものの、具体的な施策・戦略については必ずしも明らかではない。

#### B14) 対外債務の悪化

援助機関からの融資が増加していることもあって、債務残高は継続的に増加している。1994年には、約19億ドルの対外債務残高であったのが、1995年には20億ドル、1996年には21億ドルとなっている。また、1985年以前の二国間対外債務については、1995年1月のパリクラブの合意により、リスケジュールされることとなった。一方、金額の大きい対ロシア・ルーブル建ての債務の処理交渉は進んでおらず、今後の課題として残されている。

#### B15) 経済統合（特に貨幣制度）の欠如

カンボディア農村部の経済はいまだに自給自足体制であり、農民の85%は自家消費にしか米を生産しておらず、今後はいかに付加価値の高い野菜の生産や畜産を推進してゆくかがポイントあり、農村部を経済的に統合し相互依存を深めてゆくことで国家としての統合・和解が図られるのではないかとの指摘もある。

#### B16) 不十分な森林資源管理

本問題は環境問題としても重要であるが、森林伐採権の販売に際して、販売による支払いが国庫に収められないことが大きな問題であるとすれば、より本質的にはガバナンスの問題であるといえる。世銀やIMFもカンボディア政府による財政管理の透明性の向上に焦点を当てている。

#### B17) 旧クメール・ルージュ派が経済開発から取り残されること

旧クメール・ルージュが居住していた地域は、タイ国境付近でありアクセスの容易な地域ではないこともあって、同地域の復興・開発の遅れが指摘されている。例えば、保健・医療サービスの面において、旧クメール・ルージュ派が居住していた地域への支援は、危険度との関係で制約があるため支援が大幅に遅れており、当該地域における結核はかなり深刻であるとの報告がある。

(2) 紛争要因・再発要因とは関係が薄いが、復興支援ニーズとして認められる事項 (C)

#### C1) 破壊されたインフラ

交通、国土保全、電気通信、電力等の社会資本整備は、カンボディアは内戦以前の1960年代までは近隣諸国と比肩する水準を維持していたが、それ以降の内戦によりインフラは大きな損害を受けたと言われている。内戦終了後、カンボディア政府による社会資本関係への投資は、

対歳出及び対GDPで見ても高い水準を維持してきており、洪水等国土保全を除けば、交通、電気通信、及び電力においては、当面最低限の需要を満たす水準に達しつつある。特に紛争が激しかった北西部のポル・ポト地域は相当のインフラが破壊されており、極端な貧困状態にある東部地域と併せて、インフラの修復は特に重要と思われる。

### C2) 悪化した医療・衛生状況（感染症の増加）

1970年代のポル・ポト時代に医師は虐殺の対象となり、全国で40人近くまで医師が減少したと言われる。また、人材のみならず、医療施設、医療にかかる教育・研修制度等すべての面における知識・経験が内戦によって失われてしまった。内戦終了後は、保健・医療にかかる復興が始まっているものの、主要な保健・衛生指標である妊産婦死亡率は100,000人中470人（1980-99年）、5歳未満児死亡率は、1,000人中122人（1999年）、乳児死亡率は、1,000人中86人（1999年）、出生時平均余命は、56.5歳（1995-2000年）と、タイやヴィエトナム等近隣国と比べても悪い状況にある。さらに、未だ感染症や結核等の問題が大きい。

カンボディアは、アジアではアフガニスタンと並んで結核感染率の高い国（500人以上／100,000人）であり、これはカンボディアの場合、長期内戦で全く治療が施されず感染率が急騰したことに関連があるとの報告もある。特に結核感染者に占める女性の割合が異常に高い。

### C3) 有能な人材の欠乏

長期間にわたる内戦による死亡や国外流出に加えて、1970年代のポル・ポト政権下においていわゆる知識人や中産階級が大量に虐殺され、教育制度そのものが否定されたこと等の要因が重なって、現在の国づくりの中核となるべき40-50代の人材がほとんどすべての分野において大きく不足している。統計データは不備ではあるが、ポル・ポト時代に、弁護士の90%が殺害され、医師が40人まで虐殺され減少したとの推計がある。

また、現在カンボディア働いている人々についても問題は大きい。ポル・ポト時代の影響もあってか、対人関係における相互不信が大きいため組織として行動しないという報告があった。フランス、ヴィエトナムによる植民地支配の負の遺産、あるいはポル・ポト時代における恐怖政治の影響によるものである等様々な見解があるが、カンボディア人は一般的に受身的に対応してしまい積極的にイニシアティブを取って物事を進めることをしない、自分で何かを考え出す能力が抑制されているとの指摘もある。

さらに、人材育成との関連ではインセンティブの問題も大きく、これは財政難にあえぐカンボディア政府にとって深刻である。カンボディア人にとっては収入面で見た場合、国際機関で働くことが最も待遇がよく、ついで国際NGO、民間セクター、最後にカンボディア政府関係機関となっており、公務員の月給は大体15～20米ドルで、繊維工場の女性工場労働者の最低賃金である月給45米ドルと比較しても著しく低くなっており、カンボディア政府が有能な人材をつなぎとめておくことが著しく困難になっている。

#### C4) 地雷被災者・紛争による障害者の増大

紛争が終結し、地雷に対する国民の意識が向上したことで、紛争や地雷による障害者の発生数は減少傾向にはあるものの、いまだ多くの国民が犠牲となっている。地雷・UXOの被災者数は、1732人（1997年）、1742人（1998年）、1019人（1999年）と推移している。被災者は一般市民が91%、軍人が9%となっており、一般市民が被災する割合が圧倒的に高く、そのなかでも子供が被災する割合が高い事実が明らかにされている。貧困家庭の子供たちが国境を越えようとして地雷の被害に遭っている、主要道路、学校、病院は地雷除去が行われたものの、農民にとって重要な農地の地雷除去が進んでおらず、ピーナッツやトウモロコシ等の作物の栽培で、焼畑農業で農地を開墾する際に地雷の被害に遭うことが今でもあるとの報告もある。

#### C5) 寡婦・戦争孤児問題

社会問題・労働・職業訓練・青少年・更正省（MoSALVY）によれば、1979年のボル・ポト時代以降、両親を失った子供が増え、現在20の政府の孤児センターがあり、約2000人の孤児が保護されており（今年10月の時点で1973人）、NGOが経営する孤児センターは21カ所あり、都市部で約1233人の子供が保護を受けている。また、最近では多くの子供が母親から引き離され、安い労働力として使われ強制児童労働や、児童売春や児童の薬物使用の問題も深刻になりつつあるとの報告があった。

### 3-1-5. 分野別・地域別の実施方針

#### (1) 分野別支援方針

##### 1) 総論

カンボディアにおける我が国の分野・課題別支援方針については、CG会合で合意された重点分野などを我が国独自で再構築して設定している援助重点分野8項目、すなわち①グッド・ガバナンス、②経済振興のための環境整備、③経済・社会インフラの整備、④保健医療の充実、⑤教育の充実、⑥農業・農村開発、⑦地雷除去・障害者支援、⑧環境資源管理、の以上8点を公式なものとして先方政府にも伝達して了解を得ている。

他国に対する支援方針と比較して、重点課題もその中に含まれるプログラムも設定数が多く、相互の関連や構成が整理されていないものもある。重点分野が多いのは多岐にわたる現地の援助ニーズを反映するものでありやむを得ない面はあるものの、予算の効率的な運用、投入の効果的な組み合わせを念頭に置きつつ再編成をする必要がある。

##### 2) 各論

上記のうち、先ず①「グッド・ガバナンス」は、長期計画、行政組織、人材・予算等の不備、不足が著しい行財政改革分野（対応策を検討中の除隊兵士支援を含む）や、法整備や治安維持

からなる法の支配確立の支援を行なっている。

②「経済振興のための環境整備」においては、市場経済発展やWTO加盟に向けた技術協力を展開する方針。経済先進地帯における総合開発マスター・プランの策定も始まった。③「経済・社会インフラの整備」は、対カンボディア支援の開始当初より、運輸交通・電力・通信・洪水対策・上下水道などに対して、無償資金協力と技術協力の組み合わせによる協力を継続しており、今後も当面は投入規模としては最大の分野である。

④「保健医療の充実」においては、母子保健、結核対策の両プロジェクトにおける無償と技協の連携、EPIなどの感染症対策の機材供与などを行なっており、ドナー協調も順調な分野。⑤「教育の充実」は保健医療と比較して支援の歴史が浅く、中等教育改善や学校建築の計画策定などに着手した段階。

⑥「農業・農村開発」については、サブ・セクターごとの協力が進展しており、灌漑はプロ技と無償、水産と営農は技術移転型、農村開発分野では所謂「三角協力」による南南協力の総合農村開発事業を実施中。

⑦「地雷除去・障害者支援」においては、地雷除去機関CMAC に対する外務省拠出金、無償援助による機材供与、専門家派遣による技術協力を展開してきた。障害者支援においては実績を挙げてきたNGOとの連携事業を中心に今後も支援を継続する計画。⑧「環境資源管理」においては造林の技術協力が開始された。

## (2) 地域別支援方針

前項の分野別方針と異なり、カンボディアの国別事業実施計画に地域別の方針の記載はない。カンボディアにおいては長期にわたり政情治安が不安定であったため、何より援助関係者の安全管理の観点から首都プノンペン周辺に事業サイトが限定されざるを得なかった事情がある。

先述のように98年の第2回総選挙以降、政治的に安定し治安も改善したため、2002年半ばにはJICA関係者の活動範囲も大幅に緩和、拡大された。今後は本格的に地方案件の形成、実施ができる環境が整った。もっともカンボディアでは、人口も産業もメコン水系周辺に遍在しており、分野を問わず大型案件は同地域に集中する傾向が当面続くと思われる。

地方中核都市周辺における地域別の援助実績を見ると、プノンペンの北東部にある地方都市コンボンチャムに至る道路橋梁の整備、アンコール遺跡の観光都市シェムリアップにおける上水道、電力、道路、外務省および文部科学省による遺跡保存などの諸事業、唯一の国際港を擁するシハヌークビルにおける運輸や通信のインフラ整備などの実績が挙げられる。

今後の展望としては、西部稲作地帯に位置しながらこれまで治安やアクセスの関係で殆ど実績のなかったカンボディア第2の都市バタンバンにおいて、農業分野を中心とした事業展開を期待する。

### 3-1-6. 支援計画策定

JICAのプロジェクトは、これまでの分析によって得られた様々な復興支援ニーズの多くに対応している。32の異なった復興支援ニーズのうち直接的に18ニーズ、間接的には10ニーズに対応している（表3-6参照）。直接的な対応とは、各プログラムの目標が復興支援ニーズに対応する復興支援策に対応している場合であり、間接的対応とは、プログラムの目標と復興支援策は対応していないが、プログラムを実施することによって、復興支援策の内容に貢献していると思われる場合である。間接的対応は、B1) 難民帰還の遅延、に対応する「農村開発計画」、A7) 近隣国との対立関係、に対応して、三角協力でASEAN専門家を登用したり、第三国研修を実施したりしていること、A9) 農村部の地理的な孤立、に対応する「国土交通網整備計画」「電力供給施設整備計画」「情報通信・放送整備計画」「農業技術向上・普及計画」「農村開発計画」、A1) 野党が政治的リソースへアクセスすることが困難であること、A10) エリート政治への国民の参加が困難であること、に対応する「行政改革支援計画」、A4) 貧富の格差、B15) 経済統合の欠如に対応する「農業技術向上・普及計画」「農村開発計画」、A6) 中産階級の未発達、に対応する「産業振興」、B14) 対外債務の悪化、に対応する「財政改革支援計画」「公共投資管理計画」の例である。

分野ごとに見ると、ガバナンス、和解、治安維持、社会的弱者支援の分野においては、対応が及んでいない復興支援ニーズも幾つか見られるが、経済復興や社会基盤整備分野におけるニーズにはすべて対応している。

個別の復興支援ニーズについて見ると、JICAのプロジェクトが対応していない復興支援ニーズは、B2) 過去の戦争犯罪・人権違反に対して責任を問われないこと、B5) 小型武器の氾濫、B6) クメール・ルージュ裁判、A3) 人権擁護意識の未発達、B9) 土地所有システムの確立の遅延、B17) 旧クメール・ルージュ派が経済開発から取り残されること、の6つである。このうち、B2) 過去の戦争犯罪・人権違反に対して責任を問われないこと、B6) クメール・ルージュ裁判、A1) 野党が政治的リソースへアクセスすることが困難であること、A10) エリート政治への国民の参加が困難であることの4つは、問題の本質からいって開発援助によって対応することが容易ではなく、性質上極めて政治的なものにならざるを得ないと考えられる。

A3) 人権擁護意識の未発達は、欧米ドナーが、人権NGOを通じて本分野への協力を積極的に行っていること、B9) 土地所有システムの確立の遅延は、土地法の起草についてはアジア開発銀行（ADB）が担当していることから、他ドナーとの重複を避けるという考慮が働いていると考えられる。B17) 旧クメール・ルージュ派が経済開発から取り残されることについては、カンボディア国内の中でも旧クメール・ルージュ派が主に居住するカンボディア北西部の治安状況の問題から、プロジェクト関係者の安全を鑑みて、プロジェクトを実施してこなかったものと思われる。

また、図3-4は、復興支援ニーズの図3-2で示された各復興支援ニーズの変遷に対してJICAの投入がどのように対応してきたかを示したものである。概観して明らかなことは、社会基盤

整備に対して最も古くから投入しており、99年以降、治安維持、ガバナンス、経済復興、社会的弱者支援分野への対応も拡充されてきていることである。



表 3-6:復興支援ニーズ/復興支援策と協力プログラム

プログラムの目標ではないが結果的にニーズに対応

プログラムの目標とニーズが対応

| 分野     | 番号          | 復興支援ニーズ                    | 復興支援策           | プログラム                               | プログラムの目標   |
|--------|-------------|----------------------------|-----------------|-------------------------------------|--|
| 和解     | B1          | 難民帰還の遅延                    | 難民・国内避難民帰還・再定住  | 農村開発計画                              | ・農村開発手法の開発及び普及<br>・村落給水の整備   |
|        | B2          | 過去の戦争犯罪・人権違反に対して責任を問われないこと | 戦犯の取り締まり        | なし                                  |  |
|        | B3          | トラウマなど精神障害の多発              | トラウマなど精神障害への対応  | 社会的弱者支援計画                           | ・経済発展とバランスの取れた社会的弱者に対する支援の拡充<br>・孤児院・職業訓練等のサービス拠点の人的・物的資源の開発<br>・労働法制の施行体制の強化            |
| 治安維持   | A7          | 近隣国との対立関係（民衆レベル）           | 周辺国との関係改善       | 協力プログラムはないが、三角協力（ASEAN専門家）や第三国研修を実施 |  |
|        | A8          | クメール・ルージュ対策の誤り<br>武装解除の失敗  | DDR（除隊兵士支援含む）   | 除隊兵士支援計画                            | ・除隊兵士と家族の市民社会への統合支援（農村開発、職業訓練等）  |
|        | B4          | 過剰な軍事費・兵員                  | 財政基盤の構築         | 財政改革支援計画                            | ・租税制度の改善及び税務職員的能力向上<br>・関税制度の改善及び税関職員的能力向上   |
|        |             |                            |                 | 公共投資管理計画                            | ・公共投資・海外援助全体の効率的配分に留意したODAの実施<br>・プロジェクト管理能力の向上<br>・開発計画の基礎となる統計データの整備                   |
|        | B5          | 小型武器の氾濫                    | 小型武器の回収         | なし                                  |  |
|        | B7          | 非合法社会の構造化（薬物・軍）            | 国内一般治安の向上       | 治安改善計画                              | ・警察機構の改革<br>・警察の犯罪捜査能力の向上<br>・薬物犯罪取締りの強化   |
| B6     | クメール・ルージュ裁判 | 戦犯の取り締まり                   | なし              |                                     |  |
| 社会基盤整備 | A9          | 農村部の地理的な孤立                 | 農村部と都市部のアクセスの向上 | 国土交通網整備計画                           | ・総合交通計画の策定及び関連法規の制定<br>・技術基準の整備<br>・HEC、道路局及びRCCの実施運営体制と技術力の強化<br>・南北回廊及びアジアハイウェイ対象路線の整備 |
|        |             |                            |                 | 電力供給施設整備計画                          | ・電力セクター政策立案の支援<br>・中長期的計画に基づいた電源開発計画の策定支援<br>・需要拡大に対する緊急施設整備<br>・技術者の育成                  |
|        |             |                            |                 | 情報通信・放送整備計画                         | ・電気通信施設運営維持管理のための技術者の育成<br>・主要都市内の電気通信網整備<br>・市民に魅力ある自主制作番組の増加<br>・地方都市への放送中継網           |
|        |             |                            |                 | 農業技術向上・普及計画                         | ・地域レベルでの稲作技術の向上及び普及  |

| 分野             | 番号                    | 復興支援ニーズ               | 復興支援策                       | プログラム   | プログラムの目標   |
|----------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------------|---|--|
| 社会<br>基盤<br>整備 | A9                    | 農村部の地理的な孤立            | 農村の活性化                      | 農村開発計画  | ・農村開発手法の開発及び普及<br>・村落給水の整備   |
|                | B8                    | 対人・地雷UXO問題            | 対人・地雷UXO問題への対応              | CMAC機能強化計画  | ・組織的・計画的な地雷除去作業の実施<br>・地雷除去活動の速度・確実性の向上<br>・地雷除去を実施する国家機関の組織強化   |
|                | C1                    | 破壊されたインフラ             | 基礎インフラの構築                   | 電力供給施設整備計画  | ・電力セクター政策立案の支援<br>・中長期的計画に基づいた電源開発計画の策定支援<br>・需要拡大に対する緊急施設整備<br>・技術者の育成  |
|                |                       |                       |                             | 都市洪水・災害対策強化計画   | ・災害に強い都市づくりの支援   |
|                |                       |                       |                             | 都市衛生改善計画  | ・上水道・下水道の整備・技術者の育成・固形廃棄物処分制度の整備  |
|                | C2                    | 悪化した医療・衛生状況           | 医療の向上                       | 母子保健計画  | ・女性と子供の健康の改善に資する、IEC・周産期医療上の人的資源開発（ODの強化及びトプリフェラル病院・研修センターとしてのNMCHC強化）   |
|                |                       |                       |                             | 結核対策計画  | ・CENATの計画策定、研修、運営、モニタリング・評価における能力強化、結核菌検査体制の強化、及びサーベイランスや調査活動の強化<br>・HIV合併結核のサーベイランスや在宅ケアなどによる実態把握<br>・早期発見と治療 |
|                |                       |                       |                             | 医療関連技術者育成計画   | ・放射線技師及び臨床検査技師の医療技術向上  |
|                |                       |                       |                             | 予防接種推進計画  | ・予防接種の拡大   |
|                | ガ<br>バ<br>ナ<br>ン<br>ス | A1                    | 野党が政治的リソースへアクセスすることが困難であること | 行政制度構築  | 行政改革支援計画   |
| A2             |                       | 民主的手続きの未発達            |                             |   |  |
| A10            |                       | エリート政治への国民の参加が困難であること | 市民社会の育成                     |   |  |
| A5             |                       | 法の支配の未整備              | 法整備                         | 司法改革支援計画  | ・民法及び民事訴訟法の起草<br>・法曹人材の育成  |
| A3             |                       | 人権擁護の意識の未発達           | 人権擁護                        | なし  |  |
| B10            |                       | 適切な税制の崩壊              | 財政基盤の構築                     | 財政改革支援計画  | 租税制度の改善及び税務職員的能力向上<br>関税制度の改善及び税関職員的能力向上   |
|                | 公共投資管理計画              |                       |                             | 公共投資・海外援助全体の効率的配分に留意したODAの実施<br>・プロジェクト管理能力の向上<br>・開発計画の基礎となる統計データの整備 |  |

| 分野               | 番号  | 復興支援ニーズ                 | 復興支援策             | プログラム  | プログラムの目標   |
|------------------|---|-------------------------|-------------------|--|--|
| ガバナンス            | B9  | 土地所有制度の確立の遅延            | 土地所有制度の確立         | なし   |  |
|                  | B2  | 過去の戦争犯罪・人権違反に責任を問われないこと | 戦犯の取り締まり          | なし   |  |
|                  | C3  | 有能な人材の欠乏                | 人材育成              | 治安改善計画   | <ul style="list-style-type: none"> <li>警察機構の改革</li> <li>警察の犯罪捜査能力の向上</li> <li>薬物犯罪取締りの強化</li> </ul>  |
|                  |   |                         |                   | 司法改革支援計画   | <ul style="list-style-type: none"> <li>民法及び民事訴訟法の起草</li> <li>法曹人材の育成</li> </ul>  |
|                  |   |                         |                   | 行政改革支援計画   | <ul style="list-style-type: none"> <li>地方行政の実務能力向上</li> </ul>  |
|                  |   |                         |                   | 財政改革支援計画   | <ul style="list-style-type: none"> <li>租税制度の改善及び税務職員の能力向上</li> <li>関税制度の改善及び税関職員の能力向上</li> </ul>   |
|                  |   |                         |                   | 理数科教育改善  | <ul style="list-style-type: none"> <li>FOPへの支援を通じた中等理数科教員の養成・理数科カリキュラムの改善・理数科教材の開発</li> </ul>  |
| 基礎教育・ノンフォーマル教育改善 |   |                         |                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>小学校建設に係る計画策定（5州）及び推進・初等教育行政の改善・ノンフォーマル教育の改善</li> </ul>                |  |
| 教育制度改善           | <ul style="list-style-type: none"> <li>教育行政の改善</li> </ul> |                         |                   |  |  |
| 経済復興             | A4  | 貧富の格差                   | 農村の活性化            | 農業技術向上・普及計画  | <ul style="list-style-type: none"> <li>地域レベルでの稲作技術の向上及び普及</li> </ul>   |
|                  | B15   | 経済統合の欠如                 |                   | 農村開発計画   | <ul style="list-style-type: none"> <li>農村開発手法の開発及び普及</li> <li>村落給水の整備</li> </ul>   |
|                  | B11   | 経済発展の阻害・停滞の促進           | 経済インフラの整備<br>産業振興 | 国土交通網整備計画  | <ul style="list-style-type: none"> <li>総合交通計画の策定及び関連法規の制定</li> <li>技術基準の整備</li> <li>HEC、道路局及びRCCの実施運営体制と技術力の強化</li> <li>南北回廊及びアジアハイウェイ対象路線の整備</li> </ul> |
|                  |   |                         |                   | 都市交通改善計画   | <ul style="list-style-type: none"> <li>中長期的な都市交通システム整備政策策定のための支援</li> <li>都市交通の緊急整備のための技術支援（交通規則、交通管制）</li> <li>キャパシティ・ビルディング</li> </ul>                 |
|                  |   |                         |                   | 情報通信・放送整備計画  | <ul style="list-style-type: none"> <li>電気通信施設運営維持管理のための技術者の育成</li> <li>主要都市内の電気通信網整備</li> <li>市民に魅力ある自主制作番組の増加</li> <li>地方都市への放送中継網</li> </ul>           |
|                  |   |                         |                   | 国土基礎情報整備計画   | <ul style="list-style-type: none"> <li>経済社会インフラ整備のための基礎情報整備</li> </ul>   |
|                  |   |                         | 産業開発支援計画          | <ul style="list-style-type: none"> <li>産業政策に対する支援</li> <li>中小企業振興に対する支援</li> <li>観光産業の振興及び観光行政の改善</li> </ul> |  |

| 分野      | 番号         | 復興支援ニーズ                  | 復興支援策             | プログラム   | プログラムの目標  |
|---------|------------|--------------------------|-------------------|---|---|
| 経済復興    | B11        | 経済発展の阻害・停滞の促進            | 産業振興              | 貿易・投資促進計画   | <ul style="list-style-type: none"> <li>海外直接投資促進・貿易振興政策に係る政策面への助言</li> <li>輸出加工区設置に係る組織・法制度整備</li> <li>企業誘致政策の紹介及び関連情報の提供</li> <li>輸出振興計画の策定支援</li> <li>マーケティング・輸出品検査能力・品質管理の向上</li> <li>貿易実務者の人材育成</li> </ul> |
|         | A6         | 中産階級の未発達                 |                   | 産業開発支援計画  | <ul style="list-style-type: none"> <li>産業政策に対する支援</li> <li>中小企業振興に対する支援</li> <li>観光産業の振興及び観光行政の改善</li> </ul>  |
|         | B13        | 外国直接投資の減少                |                   | 貿易・投資促進計画   | <ul style="list-style-type: none"> <li>海外直接投資促進・貿易振興政策に係る政策面への助言</li> <li>輸出加工区設置に係る組織・法制度整備</li> <li>企業誘致政策の紹介及び関連情報の提供</li> <li>輸出振興計画の策定支援</li> <li>マーケティング・輸出品検査能力・品質管理の向上</li> <li>貿易実務者の人材育成</li> </ul> |
|         | B12        | 失業者の増加                   | 失業者対策             | 社会的弱者支援計画   | <ul style="list-style-type: none"> <li>労働法制の施行体制の強化</li> </ul>  |
|         | B14        | 対外債務の悪化                  | 財政基盤の構築           | 財政改革支援計画  | <ul style="list-style-type: none"> <li>租税制度の改善及び税務職員的能力向上</li> <li>関税制度の改善及び税関職員的能力向上</li> </ul>  |
|         |            |                          |                   | 公共投資管理計画  | <ul style="list-style-type: none"> <li>公共投資・海外援助全体の効率的配分に留意したODAの実施</li> <li>プロジェクト管理能力の向上</li> <li>開発計画の基礎となる統計データの整備</li> </ul>   |
| B16     | 不十分な森林資源管理 | 森林資源の管理                  | 森林再生・保全・管理計画      | <ul style="list-style-type: none"> <li>総合的な森林管理能力の向上</li> </ul> |   |
| 社会的弱者支援 | B3         | トラウマなど精神障害の多発            | トラウマなど精神障害への対応    | 社会的弱者支援計画   | <ul style="list-style-type: none"> <li>経済発展とバランスの取れた社会的弱者に対する支援の拡充</li> <li>孤児院・職業訓練等のサービス拠点の人的・物的資源の開発</li> <li>労働法制の施行体制の強化</li> </ul>  |
|         | B17        | 旧クメール・ルージュ派が開発から取り残されること | 旧クメール・ルージュ居住地区の開発 | なし  |   |
|         | C4         | 地雷被災者・紛争による障害者の増大        | 障害者支援             | 地雷被災者を含む障害者支援計画   | <ul style="list-style-type: none"> <li>障害者支援にかかる国家戦略の確立</li> <li>障害者に対する総合的・中核的サービス拠点の拡充</li> <li>community based rehabilitationの推進</li> </ul>  |
|         | C5         | 寡婦・戦争孤児問題                | 寡婦・戦争孤児支援         | 社会的弱者支援計画   | <ul style="list-style-type: none"> <li>経済発展とバランスの取れた社会的弱者に対する支援の拡充</li> <li>孤児院・職業訓練等のサービス拠点の人的・物的資源の開発</li> <li>労働法制の施行体制の強化</li> </ul>  |

## 3-2 案件発掘・形成

### 3-2-1. CMAC機能強化計画

#### (1) プログラム概要とこれまでの成果

カンボディア政府の地雷除去実施機関であるCMACに対する機能強化支援が行われている。2002年2月までに、我が国は無償資金協力を通じて、第一次（98年度、地雷探知機、灌木除去機、車輛等）、第二次（99年度、発電機、テント、救急車等）と2回の機材供与を実施しており、2001年度に専門家派遣に伴う機材供与として83,000米ドル相当のコンピュータ機器を含む情報技術機材が供与された。また、情報システム分野及び車両・輸送分野で専門家が派遣されており、情報処理及び後方支援体制の技術移転が行われている。また、日本政府は1994年以來、CMAC活動のためのUNDP信託資金に対して継続的に拠出している。

#### (2) アクター分析

##### 1) CMAC

CMACは、1992年6月、国連カンボディア暫定機構（UNTAC）の全面的支援の下でカンボディア最高国民評議会（SNC）により、任意団体として設立されたが、1993年UNTAC撤収後、11月王例によりカ政府機関として発足し、この時にUNDPにCMACのための信託基金が設置された。CMACは首相の下に設置される公的機関として位置づけられており、CMACの活動を監督し、政策決定を行うために管理理事会が置かれている。CMACの主たる業務は、1) 地雷回避教育、2) 調査、3) 地雷除去、4) 地雷除去のための研修である。

CMACの運営資金は大きくドナーに依存している（2001年は総予算約900万ドルのうち、カ政府拠出は40万ドル弱の計画）。ドナーによる資金拠出は、UNDP信託基金を通じた拠出と直接CMACに拠出する二国間拠出に分類されるが、このうちドナーからUNDP信託基金への拠出が滞ったことも要因となり、CMACは財政難に陥り2000年10月に2825名の職員のうち1037名を解雇した。その後2001年に必要とされる予算額に対して各ドナーがプレッジし、2001年1月から徐々にCMACは職員は再雇用され、活動も平常化されてきており、CMACの運営状況は回復しつつある。2001年の信託基金に対する拠出は、CMACの活動計画で必要とされていた額をドナーのプレッジ額が上回っていたが、ドナーの拠出が遅れたため、苦しい財政状況が強いられていた。CMACへ派遣されているテクニカルアドバイザー数は減少傾向にあり、97年には68名いたが7月1日時点で21名である。

##### 2) CMAA

2000年5月にUNDPが実施した評価と社会経済調査において、CMACの業務であるモニタリング、規制、調整機能を分離することが提言され、結果的にCMAA（Cambodian Mine Action and Victim Assistance Authority）は、2000年9月の王例が発令により設立した。CMAAの主要業

務は国家計画の策定、モニタリング、調整、規制、情報管理、オタワ条約の遂行である。CMAAの具体的な活動内容、担当する範囲については大臣会議令によって定められる予定であり、CMAA設立に伴うCMACの権限・機能の変更を認める王令の改訂と併せて作業が進められている。

カ政府は今年度予算で75万ドルを地雷除去に割り当て、CMAAに対しては20万ドル振り分けることとなっているが<sup>4</sup>、2001年7月時点でまだ拠出されていないため、CMAAは資金難に陥っており、実質上組織は期待されている機能を果たせておらず、当面は体制整備が最優先事項である。カ政府の他、EC、独、英、UNDP、MAGがCMAAへの資金的、及び技術支援に関心を表明している。

CMAAは、実施部隊ではなく政策決定機関なので規模は20-30名程度に小さく留めるべきというのがドナー間でも共通の意見であり、活動経費もCMACと比較すると相当小さくなるとされている。各ドナー・国際機関は、これまでのCMAAの業務に関して概ね順調と評価しているが、今後の動向に関しては継続的に注視する必要があると見ている。

### 3) NGO

また、2002年現在カンボディアで地雷除去活動を実施している機関は、CMACの他、国軍、MAG、Halo Trustである。Halo Trustはアジア、アフリカ、コーカサス地域を中心に10ヶ国で地雷除去、6ヶ国で地雷に関する調査を実施する英国のNGOである。カンボディアにおいては1991年10月から北西部地域にて地雷除去活動を実施している。Halo Trustの地雷除去の目標は人命の保護だけではなく、農村の復興であるため、他の組織とも密接に連携して活動をしている。MAG(Mine Advisory Group)は、イギリスに本部を持つ地雷除去や回避教育を主要な活動とするNGOである。カンボディアでは1992年10月からバタンバン州で地雷除去活動を開始し、現在は21の地雷除去チームと2つのUXO除去チームを持ち、バタンバン州の他3州にて活動している。MAGの地雷除去は、寺、給水所、診療所、学校、再定住地などコミュニティが使用する小規模の土地を対象としている。

### 4) LUPU

この他、地雷除去に関係する政府機関として、1999年5月にバタンバン州、バンテアイメンチャイ州に設置されたLUPU (Land Use Planning Unit) がある。LUPUの設立目的は、地雷除去地の選定など地雷除去の計画策定、除去地の活用方法の決定過程における透明性とアカウンタビリティーを向上させることであり、各州の農村開発局 (3名)、計画局 (1名)、土地管理局 (1名)、知事事務所 (1名)、第5軍管区 (1名) からの常任メンバーと、CMAC、MAG、CAREREからの非常任メンバーで構成されており、州政府に属する機関である。

---

<sup>4</sup>2001年予算資料、カ政府

#### 5) ドナー

ドナーの中では、UNDPがCMACがUNTACから分離したときから継続して積極的に地雷分野に対して支援を展開している。UNDPは、カンボディア地雷除去支援プログラム第3フェーズ（1998年7月-2001年6月）を終了し、2001年7月より4年半の予定で第4フェーズを開始した。第4フェーズでは、CMACだけでなくCMAAに対しても技術面における支援を実施し、CMACに対してはドナー主導であったマネージメントをCMACのカンボディア人職員に移管する内容となっている。

2001年の計画では、UNDP信託基金に対して、オーストラリア、スウェーデン、日本、アメリカ、フランス、ノルウェー、デンマーク、イギリス、フィンランド、カ政府が拠出を表明しており、CMAC二国間拠出は、ドイツ、オランダ、カナダ、UNICEF、Care International、Handicap Internationalが拠出表明している<sup>5</sup>。CMACに対する技術アドバイザーは、2001年7月時点でNPA（ノルウェーのNGO）、フィンランド、スウェーデン、ベルギー、ニュージーランド、JICA-2名、ドイツの計19名である。この他、財政部門に短期現地コンサルタントがUNDPの予算で傭上されている。

#### (3) 平和配慮アセスメント

平和配慮アセスメントでは、「一般的な配慮項目」として、1) 適切な援助対象の選定、2) 量・質的に公平な援助の分配、3) 実施上の透明性の確保、4) ステークホルダーの公正性、5) 和平を加速するアクターの参加の5項目と、「紛争分析から導き出された平和配慮項目」として、復興支援ニーズの区分Aと区分Bに含まれている、A1) 野党が政治的リソースへアクセスすることが困難であること、からB17) 旧クメール・ルージュ派が経済開発から取り残されること、までの27項目から、本協力に対応するニーズであるB8) 対人地雷・UXO問題を削除した26項目と本案件の関係を精査する。

#### 1) 適切な援助対象の選定

カンボディアにおいて地雷除去を実施している機関は、CMAC、軍、NGOがある。一般無償資金協力及び専門家派遣に関しては、軍やNGOを対象に実施することは事業の性質上困難であるため、CMACを対象に協力している。2001年に地雷の政策策定を担当する政府機関としてCMAAが設立されたが、継続的に地雷除去活動はCMACが担当していることから、今後も地雷除去分野の支援はCMACを中心に展開することが妥当と考えられる。

#### 2) 量・質的に公平な援助の分配

---

<sup>5</sup> 2001年7月時点の情報

無償資金協力の機材内容や専門家の分野の選定は、CMACと我が国政府双方の事情を踏まえて、公式・非公式な議論で情報を交換し調整の上行われている。CMACは地雷除去活動を行う各ユニットに対し機材を均等に配分している。なお、第一次無償資金協力にて供与された機材は、一部の機材を除いてほぼ倉庫から現場に配備されており、第二次に関してもほぼ現場に配備されている。

### 3) 実施上の透明性の確保

99年にCMACは資金が不適當に使用されたとして、事務局長が辞任する事件が起こったが、この一件以降、CMACは透明性に対しても特に配慮しており、会計事務所による外部監査が入るなど積極的に情報を開示して透明性を確保している。

### 4) ステークホルダーの公正性

上記99年の一件で当時のCMACの事務局長は辞任したが、これ以降CMACは順調に業務を進めている。しかし元CMAC事務局長は辞任後も首相の地雷分野アドバイザーに就任し、現在は地雷除去活動のドナー調整を担うために新設されたCMAAの事務局長として復帰している等、組織への政治的な影響が強いと見受けられる。

### 5) 和平を加速するアクターの参加

CMAC機能強化計画の運営にあたって、和平を加速するアクターの参加は特に認められない。

### 6) 紛争分析から導き出された平和配慮項目との関係

紛争分析から導き出された平和配慮項目の26項目のうち、22項目は本計画との因果関係が薄かったといえる。A9) 農村部の地理的な孤立、B9) 土地所有システムの確立の遅延、B11) 経済発展の阻害・停滞の促進、B17) 旧クメール・ルージュ派が経済開発から取り残されることの4つの項目に対しポジティブなインパクトがあったと考えられる。

地雷除去の促進は、孤立している農村部を他の社会に結びつけることに貢献したと考えられる。主要道路地域の地雷処理が進んだことにより、農村を離れて道路沿いに移住する住民が増えているとの報告があり、地雷除去の促進によりコミュニティ相互の経済的・社会的交流が増進しつつある様子が窺えるため、紛争要因である「農村部の地理的な孤立」にはポジティブに影響を与えたと思われる。

「土地所有システムの確立の遅延」との関連からみると、1998年頃までは、地雷除去を行った土地の配分につき、高級官僚や軍部が影響力を利用して土地を横取りしてしまうといった問題も生じていたものの、近年は土地配分については、NGOや地域住民の参加を得た上で土地利用計画を作成するといった形で、地域住民や社会的弱者に対する配慮が然るべく行われるようになってきている。地雷除去活動の促進は土地所有や分配の問題についてもポジティブな影響をも



たらしめている。

「経済発展の阻害・停滞の促進」の観点から見ると、農村部が孤立から開放され、土地所有や分配の問題が改善することは、経済活動の活発化に貢献している。実際、現地調査においても地雷除去の進んだ道路沿いでは、未熟ながらも小規模の飲食店や小売店が現れ始めていた。

さらに、最近ではCMACの行う地雷除去は、KR居住地を優先的対象地域に含むという方針を打ち出し、同地域の経済開発の障害となっている地雷除去の推進に貢献しており、紛争要因である「旧クメール・ルージュ派が経済開発から取り残されること」にもポジティブな影響を与えているといえる。

### 3-2-2. 電力供給施設整備計画

#### (1) 案件概要とこれまでの成果

プノンペンの配電設備を改修及び改善するという緊急的ニーズに応えるため、JICAは1994年から開発調査によりF/Sを策定し、第5発電所に対してディーゼル発電機の供与と配電線網の整備に係る支援が行われた。これに従って93年度、96年度と2度に渡って無償資金協力を実施し、技術協力では、電力システムの維持管理、電力セクター政策立案の支援、中長期的計画に基づいた電源開発計画の策定支援と技術者の育成を目的として専門家が派遣されている。

1997年の事後現況調査によると、プノンペン市電力供給施設改善計画により第5発電所の発電コストが低減されるとともに、1万2000戸の電力供給地域の受電時間が35%から75%に改善されたと報告されている。日本の援助が終了した96年のEDCによる電力供給成長率は76%となり、その後2年間の29%、25%を圧倒している。

無償援助で供与されたディーゼル発電機は実際の電力需要の約10%を担っており、その重要性から発電設備は24時間体制で管理されると同時に、メンテナンスも適切に行われている。こうした努力の結果、プノンペンでは計画停電を行う必要がなくなり、配電線などのトラブルで生じる停電も月あたり2回弱まで減少した。継続的に行われている配電線網の整備も現在は空港周辺などプノンペン市郊外まで到達し、市内の主要なエリアはほぼカバーされるに至った。

医療施設や工場への安定した電力供給がプノンペンの社会経済の発展に寄与したのは言うまでもないが、他の援助計画に先駆けて日本の援助が供与された初期段階でのインパクトは高く評価できる。また、電柱の設置に伴い街路灯も増加し、夜間の治安が大幅に改善されたインパクトも見受けられた。唯一の問題は、ディーゼル発電が原油の輸入価格に大きく影響されるため、電気料金が高く設定されている点であり、都市部に比べて農村部の電気料金を廉価に抑える等の配慮が検討されている。

#### (2) アクター分析

電力にかかるカンボディア中央政府の機関は、鉱工業・エネルギー省であり、電力行政を統括している。この他、州・特別市政府は電力供給を統括しており、1958年に3つの電力系民間

企業が統合され設立されたEDC（カンボディア電力公社）が発電所・配電設備を管理・運営している。2001年にElectric Authority of Cambodia (EAC) が新設され、電力セクターの規制・ライセンス全般を担っている。93年に実施された開発調査「プノンペン市電力供給施設改善計画」の裨益人口は、帰還難民・退役軍人を含む80万人程度であり、1995年、世銀の統計によると電力供給の内訳は、卸売業者50%、政府35%、各国大使館4%、直接消費者11%となっている。

### (3) 平和配慮アセスメント

平和配慮アセスメントでは、CMAC機能強化計画同様、「一般的な配慮項目」である5項目、「紛争分析から導き出された平和配慮項目」である27項目と本案件の関係を精査する。

#### 1) 適切な援助対象の選定

1993年の基本設計調査ではプノンペン市とシェムリアップ市の電力供給施設改善計画が策定されたが、治安への配慮からプノンペン市での計画実行が決定された。紛争による被害の復旧がすすんでいなかった1994年に、他の援助機関に先駆けて緊急的に首都機能の回復の中核を担う電力復旧を実施した意義は高い。また、プノンペン市の電力需要は国内最大であり、適切に対象が選定されたと考えられる。

#### 2) 量・質的に公平な援助の分配

プノンペン市の中では、世界銀行やADBなど他援助機関との重複がないように地域的な区分けがなされている。配電線整備の対象地域は、交通の要衝、工場地帯、住宅密集地などが優先的に選ばれており、政策に基づいて公平に援助が分配されている。

#### 3) 実施上の透明性の確保

配電線工事を行う際には一時停電や道路使用が必要となるため、メディアを通して工事の予定を宣伝している。電柱の設置では住民と直接協議して据付の可否を確認しているが、基本的に配電の経済効果が大きいため住民は協力的である。カンボディア政府側も送電網建設の際には公聴会を開催し、中央・地方政府、NGO、現地住民の代表を集めて話し合いの場をもつ意向であり、透明性は概ね確保されている。

#### 4) ステークホルダーの公正性

プロジェクトの実施に対して党派による政治的な影響はない。稀に施工業者やブランドを指定したいとする要望もあるが、ODAのスキームでは対応できない旨説明し、理解を得ている。

#### 5) 和平を加速するアクターの参加

電力供給施設整備計画の運営にあたって、和平を加速するアクターの参加は特に認められな

い。

#### 6) 紛争分析から導き出された平和配慮項目との関係

紛争分析から導き出された平和配慮項目の27項目のうち、21項目は本計画との因果関係が薄かったといえる。A4) 貧富の格差、A6) 中産階級の未発達、B11) 経済発展の阻害・停滞の促進、B12) 失業者の増加、及びB15) 経済統合（特に貨幣制度）の欠如といった主に経済にかかわる6つの項目に対しインパクトがあったと考えられる。

不十分な電力供給は、経済発展のボトル・ネックであり、電力供給の向上は、経済分野に大きく貢献しており、つまり紛争要因や再発要因の中でも「経済発展の阻害・停滞の促進」等、経済分野に関係のあるものには直接的にポジティブな影響を及ぼしているといえる。中・長期的には、経済発展は中産階級の創出につながると考えられるし、また、経済活動活性化は国家の経済的な統合を推進すると考えられることから、「中産階級の未発達」や「経済統合の欠如」についても、本プロジェクトは間接的ながらも貢献していると考えられる。この他、「貧富の格差」については、中長期的な経済発展による効果の他に、電力料金の設定に際しては農村部に対し優遇的な料金を設定していること、「失業者の増加」については、プロジェクトの実施に際してカンボディア人を雇用したことが加えて指摘できる。

また、電力の供給の実現は非常に象徴的な意味合いがあるものと考えられる。紛争後のカンボディアにおいて電気が灯った際には、平和と安定と希望の象徴であり、こうした国民に対する心理的な影響は非常に大きいと考えられる。

## 第4章 復興・開発支援のプロセス例ーボスニア・ヘルツェゴヴィナ

### 4-1 紛争分析・計画策定

#### 4-1-1. 状況分析-紛争の経緯・紛争終結後の状況

ボスニア・ヘルツェゴヴィナの紛争の経緯について、以下では(1)数々の帝国による支配、及び覇権争い(14世紀—16世紀半ば)、(2)ユーゴスラヴィア王国の創設、及び崩壊後新政権による大量虐殺(1929-1945年)(3)ユーゴスラヴィア連邦人民共和国創設:チトー政権台頭、及びチトー死後の危機(1945-1990年)、(4)旧ユーゴ崩壊への道、及び紛争勃発(1990—1992年)に分けて分析を行う。

##### (1) 数々の帝国による支配、及び覇権争い(14世紀—19世紀半ば)

旧ユーゴスラヴィア連邦の中でもボスニアは、電力、石炭、鉄鋼産業に関連する原材料の重要な生産地であり、また、豊富な埋蔵資源を有していた。加えて、山岳地帯の多いボスニアは、戦略的にも重要な地域であった他、ブルチコの場合には、中欧とバルカン地域を結ぶ主要陸上手段、及び、水上輸出入の拠点であった。このように、ボスニア・ヘルツェゴヴィナは資源、戦略、交通の観点から重要な要衝であったため、旧来からクロアチア、セルビア、ハンガリー、ビザンティン帝国がこの地方を交互に支配していた。15世紀末以降、ボスニアは14世紀からバルカン半島に進出していたオスマントルコ帝国によって、約400年にわたって統治された。

なおこの頃、オスマン帝国支配の間にボスニア教会の信者の多くがイスラム教に改宗し、社会的支配層を形成して、後のムスリムと呼ばれるようになる。16世紀半ばになると、ボスニアには昔からの民族に加えて、トルコ人やセルビア人が居住するようになった。複数の民族が混在し、今日のボスニア・ヘルツェゴヴィナの原型を形成したと言える。オスマントルコ帝国の支配力は、やがてハプスブルグ帝国やロシア帝国との争いによって衰退し、ボスニアの行政権は1878年、ベルリン会議の結果、オーストリア・ハンガリー帝国(ハプスブルグ王朝)の統治下に入り、その軍事占領下に置かれた。この時代は経済が活性化された時代であった。

##### (2) ユーゴスラヴィア王国の創設、及び崩壊後の新政権による大量虐殺(1929-1945年)

第一次世界大戦後、オーストリア・ハンガリー帝国が崩壊すると、1918年「セルビア人・クロアチア人・スロヴェニア人の王国」が創設された。その後1929年にユーゴスラヴィア王国と改称されたこの国は、多民族国家であり、セルビア人が最も多く総人口の半分、クロアチア人がこれに次ぎ約4分の1、残りの4分の1をスロヴェニア人、アルバニア人、ハンガリー人等、全部で20を超える民族が占めていた。この時代に経済発展は停滞した。

1941年、ナチス・ドイツの攻撃を受け、ユーゴスラヴィア王国は崩壊し、枢軸諸国によって分割占領され、ドイツの傀儡国家である「クロアチア独立国」がボスニアも含んで形成された。

政権を担ったクロアチア人のファシスト集団「ウスタシャ」は、領内のセルビア人、ユダヤ人、及びジプシーを大量に虐殺している。

### (3) ユーゴスラヴィア連邦人民共和国創設：チトー政権台頭、及びチトー死後の危機 (1945-1990年)

第二次世界大戦後1945年、ユーゴスラヴィア連邦人民共和国の建国が宣言され、その際ボスニア・ヘルツェゴヴィナは地域としての一体性を認められ、民族名ではなく、地域名を付した共和国となった。指導者チトーはユーゴスラヴィアの再建に尽くした。政府は各民族の独自性を尊重して、連邦制を採用し、民族主義を克服したとする社会主義イデオロギーを鼓吹し、そしてなによりチトーのカリスマに依拠することにより民族対立の表面化を抑えてきた。

しかし1980年にチトーが死去した後経済危機が顕在化し、インフレ・失業・対外債務の「三重苦」状態が深刻化した。また、IMF等の国際機関が指導した経済安定化政策のもとで、企業の賃金凍結等の政策の実施や石油危機以降の経済不振も重なり、民族対立が次第に深刻化し、ユーゴ経済は危機に瀕した<sup>6</sup>。さらにチトーの死去した翌81年にコソボ自治州でアルバニア系住民の「暴動」が発生するなど、民族主義が高揚した。

### (4) 旧ユーゴ崩壊への道、及び紛争勃発 (1990—1992年)

#### 1) 経済危機から民族主義の台頭へ

1980年代末の冷戦構造の崩壊、並びに東欧における民主化の波による社会主義諸国の政権崩壊は、ユーゴスラヴィア連邦国家の崩壊に大きな影響を与えた一方、国内的には、チトーの死の直後に深刻化した経済危機<sup>7</sup>に対する国民の不満が、危機を打開できる展望が見えないこともあり、民族主義に向かった。この背景には、経済悪化をたてなおすことができなかった旧ユーゴの政治指導者が、権力維持のための道具として民族主義を使い、テレビをはじめとするメディアを通じて民族対立を煽った結果、市民の間における民族間憎悪が生まれたとの意見が多いとみられる。

具体的には、コソボでセルビア指導部が強権を発動したことを受け、スロヴェニア、クロアチアでユーゴ全体がセルビア中心の中央集権国家に再編されるかもしれないという危機感が広がり、セルビアへの反発とともに民族主義が高揚した。唯一の政党だったユーゴスラヴィア共産主義者同盟はこの危機に対処できず、1990年に分裂。この後導入された複数政党制は民族別政党の結成につながり、対立を深刻化させた。この後、連邦議会は複数政党を認めるか否かで各共和国の足並みがそろわないなど、混乱の中で連邦議会選挙は実施できなかった。他方、連

<sup>6</sup>チトー死後の1981-85年だけを見ると、成長率は年平均0.5%へと落ち込み、国民1人当たりの国民総生産はマイナス成長に転じた。失業者は85年に100万人を超え(16%)、対外債務残高は約190億米ドルに達した。更にインフレ率が1986年には年率100%を突破し、実質給与が急激に減少しはじめ、1989年に年率2665%にまで達した。(千田善「ユーゴ紛争はなぜ長期化したか：悲劇を大きくさせた欧米諸国の責任」(劉草書房、1999年)

<sup>7</sup>1992～1993年のユーゴスラヴィアのインフレは1万%以上であった。

邦を構成する各共和国議会の選挙は、戦後初めてスロヴェニアとクロアチアがのみで複数政党の立候補を認める形で実施され、いずれの選挙においても、民族主義政策を掲げた政党が多数の得票を獲得した。

## 2) スロヴェニアとクロアチアによる独立宣言、及び旧ユーゴ連邦の機能崩壊

民族主義的政府を誕生させたスロヴェニアとクロアチアは、1990年12月いち早く自由選挙を実施し「独立宣言」を採択した。これと並行して、連邦の将来像をめぐる6共和国の交渉がはじまったが、連邦制度の維持を要求するセルビア共和国とゆるやかな主権国家の連合体に変えることを要求した両共和国が対立。連邦軍はクロアチア政府の警察予備軍に対して武力介入の動きを見せるなど、一触即発の緊張が高まった。こうした中、ボスニアとマケドニアは旧ユーゴを「主権国家共同体」に変えるとする妥協案を共同提案し、合意が成立し、武力衝突はひとまず回避されたが、連邦機能はほぼ完全に麻痺した。このクロアチア、スロヴェニアによる独立への動きを受け、ムスリム・セルビア人・クロアチア人が混在するボスニア・ヘルツェゴヴィナのムスリムとクロアチア人は、一刻も早く独立を果たさんとし、独立を支持するムスリム・クロアチア人勢力と、反対するセルビア人勢力は対立を深めていった。

## 3) 国際社会の対ボスニア・ヘルツェゴヴィナ方針の変換

このような中1992年1月、当初「統一ユーゴ支持」の立場をとっていたEC（1991年6月に発表）が急遽対応方針を変換し、時期尚早な独立承認を表明した。これは当初クロアチアとスロヴェニア独立支持のドイツを自制させる方向で動いたECにとって首尾一貫性のない政策転換であった。米国も当初の旧ユーゴ統一支持から、積極的なボスニア・ヘルツェゴヴィナ独立承認へと大きな政策変更を行っており、ECにボスニア・ヘルツェゴヴィナの独立承認を働きかけたと言われている。この時期尚早な独立承認がセルビア人勢力の対決姿勢を一層煽る結果となったとも言われる。

## 4) ボスニア・ヘルツェゴヴィナによる独立宣言、及び紛争勃発

1992年2月、独立の可否を問う住民投票が実施されたが、セルビア人がこれをボイコットしたため、6割の投票率に対し、独立賛成が99.7%に達した。ボスニア・ヘルツェゴヴィナ議会は同年3月、セルビア人議員の多数が欠席する中で、国民投票の結果を承認し、独立宣言を正式に採択した。これに対し、独立国家の形成によってマイノリティーとなることを嫌ったセルビア人はボスニア・ヘルツェゴヴィナの独立に反対し、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ内セルビア人共和国のボスニア・ヘルツェゴヴィナからの独立とセルビア本国（ユーゴ連邦の一部）との合併へと動いた。

このような動きはボスニア・ヘルツェゴヴィナ内の雰囲気著しく悪化させ、一触即発の状態となり、4月初めにサラエボで発生したセルビア人結婚式への発砲致死事件がきっかけとな

って戦闘が始まり、たちまちボスニア全土に拡大していった。

#### (5) 紛争終結へのプロセス (1992～1995年)

1992年8月には、約30カ国を集めて拡大ユーゴ和平会議（ロンドン会議）が開催され（我が国も出席）、武力による土地の獲得は認めないなど和平の原則を確立するとともに、和平工作のため、国連、ECより1人ずつの共同議長を任命した<sup>8</sup>。さらに国連安保理は、ユーゴ連邦共和国（新ユーゴ）に対する制裁、ボスニア上空飛行禁止決議、制裁強化決議などを採択し、セルビア側に圧力を加えた。人道支援活動の保護を主たる目的とする国連PKO約2万5千人がBHへ送られた。しかし1993年の国連とECによるBH10分割和平案（バンス・オーエン案）は、セルビア勢力が拒否、各地で武力による熾な勢力確保争いが生じた。その後1994年には米、英、仏、独、露の5カ国がコンタクト・グループを結成、これが中心となってBH和平工作にあたり、1994年、BHを51:49に分割することを骨子とする案（ムスリム・クロアチア側51%、セルビア側49%）を提案したが、セルビア勢力がこれを再度拒否した。しかしこの和平案に際しては、新ユーゴのセルビア共和国が受諾の立場をとり、BH内セルビア勢力と断交、国境閉鎖に踏み切ったため、BH内セルビア人は孤立化し<sup>9</sup>、これを契機に和平への譲歩を迫ることができるようになった。その間、ムスリム勢力は武力強化に努め、反攻作戦を展開、ムスリム側が圧倒的不利ではなくなったことを示した。

このような状況下、1994年12月、カーター元米国大統領がサラエボにて仲介を試み、これを受けて明石国連BH特使らが努力した結果、1995年初頭より4ヶ月の停戦協定が発効、この間に和平交渉が再開されることが期待された。しかし同年5月、停戦協定は和平交渉も再開されぬまま失効した。すでに失効以前から始まっていた撃ち合いは激化の一途をたどり、中でもサラエボはムスリム側とセルビア側が激しく応戦した。5月、国連の警告の後、NATO軍機が空爆に踏み切り、これに対し、セルビア勢力が国連平和維持軍（UNPROFOR）要員を人質とした事件も起こり、事態は極端に緊張した。その間、セルビア勢力は国連の指定した安全地域にも攻撃し、制圧を続けていった。

1995年8月からは米国が積極的に和平工作に関与し始め、和平交渉が開始された。米国の和平交渉は、BHの交戦当事者抜きで、主としてセルビア共和国政府とクロアチア共和国政府を相手に行われた。コンタクト・グループを初めとする関係国も、7月ロンドンで開催された会議で、深刻な事態に対し重大かつ断固とした態度をとる旨警告した。セルビア勢力に対してはNATOによる大規模空爆が実施され、緊急対応部隊<sup>10</sup>もセルビア勢力側を砲撃した。また8月

<sup>8</sup> 初代共同議長は国連よりヴァンス元米国務長官、ECよりオーエン元英外相であった。

<sup>9</sup> 連邦軍の撤退が始まると、諸民族の混成部隊である連邦軍は統制を失って混乱し、連邦軍の多くを占めるセルビア人はセルビア民兵と合体し、内戦の一層の激化をもたらしたと言われる。

<sup>10</sup> 国連要員保護のため、仏・英が提唱し、国連安保理において国連管轄下にある組織として承認された、1万5千人の部隊。名目上は国連保護軍の一部だが、実質的には既に現地入りしていた欧州各国軍隊と国連が事後承認し、事実上NATO軍の地上部隊として機能。

にはクロアチア国政府軍がセルビア勢力の中心地を制圧し、ムスリム勢力と共に軍事攻勢が顕著となる。このような軍事力の背景もあり、同年9月8日、ジュネーブにて紛争当事者外相が基本原則に合意、米国の和平に向けての外交努力は9月8日、ジュネーブにおけるボスニア、クロアチア本国、セルビア本国（新ユーゴ）の各外相による基本原則合意に結実、10月5日BH全土における全面停戦合意が成立、12日発効となった。

この紛争の犠牲者は、発表した機関・政府によって幅があるが、死者はおよそ20-30万人、負傷者100万人と推定され<sup>11</sup>、人口半数の270万人<sup>12</sup>以上の難民・避難民を出した。また、紛争中には約150万から400万個の地雷が埋められたと見られており、ほとんどは戦闘最前線の5km前後の帯状地域に集中している。

#### (6) デイトン和平合意の署名（1995年12月）

1995年11月1日から、米国オハイオ州デイトンにて紛争当事者首脳を集めての和平交渉が開始された。交渉は決裂の危機を孕みながらも21日、仮合意に達した。これによって1992年から始まった武力紛争はようやく終焉に向かうこととなった。このデイトン和平合意は、12月14日、パリにて正式署名された。

和平合意の調印により、3年半にわたるボスニア戦争に終止符が打たれ、ボスニア・ヘルツェゴヴィナは、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ連邦（ムスリムとクロアチア人勢力の連邦、以降FD）とスルプスカ共和国（セルビア人勢力、以降RS）の2つのエンティティー（ボスニア・ヘルツェゴヴィナ連邦の政治システムの構成体）に分かれて統治されることとなった。デイトン和平合意以後、同国の領土は戦争前とほぼ同じ国境線が認められ、FDはその国土の51%（2万6000km<sup>2</sup>）、RSはその49%（2万5000km<sup>2</sup>）を保有することとなった。

デイトン和平合意の骨子は以下である。

ボスニア・ヘルツェゴヴィナは単一国家として存続

BHを2つのエンティティーに分け、ムスリム、クロアチア人両勢力のFDとセルビア人勢力のRSで構成

両エンティティーそれぞれ領土の51%と49%を支配

停戦ラインの両側に幅2キロの非武装地帯を設置

北大西洋条約機構（NATO）主体の多国籍の平和実施部隊が合意実施を監視

6-9ヶ月以内に幹部会と議会の選挙を実施

戦争犯罪人として起訴された者は公職から排除

サラエボは連邦内で再統合<sup>13</sup>、ゴラジュデはFDに帰属、ブルチコの位置付けは1年以内に決定

<sup>11</sup> 千田 善(1993)「ユーゴ紛争」講談社現代新書 p17

<sup>12</sup> UNHCR 発表

<sup>13</sup> サラエボは市内でムスリム側とセルビア側に分かれていたが、これが再統合された。



## (7) 紛争終結後の状況

### 1) 政治情勢

自民族に有利な政策を持つ候補者に対する投票が目立つ等、民族主義が色濃いが、穏健派の主張も徐々に支持を得てきている。

ボスニア連邦については、政府組織や軍の統合は実施されたものの、ムスリム勢力とクロアチア人勢力の対立は依然として根強い。また、スルプスカ共和国においては、97年に国際社会との協調路線をとるドディック内閣が成立。98年には急進派のポプラシェン大統領が当選するが、99年OHR（Office of Higher Representative: 上級代表事務所、以下OHR）により解任された。

基本的には98年及び2000年の選挙により、3民族のバランスに配慮した中央政府が成立したものの、中央政府の機能は、 Dayton合意により著しく限定されている。なお、Dayton合意にもある戦争犯罪人の処罰は、紛争再発防止に極めて重要であるが、余り進んでいない。

### 2) 治安・警察

民族間の緊張と不信は根深く残っている。二つのエンティティーの各民族主義者は抗争を継続しており、平和構築の障害となっている。96年来SFOR（平和安定化部隊）が駐留している。

ボスニア連邦内のクロアチア系とムスリム系との対立は依然として存在している。また国内には150万とも400万個ともいわれる地雷が農村や山中・都市部に至るまで残存しており、地雷による事故も頻発している。

但し、一般的な治安状況は改善傾向にある。最近でも、手榴弾による警官負傷、住民の衝突、デモは散発的に発生しているが、これらは全体としては漸減傾向にある。また、元兵士や帰還難民、犯罪組織などの問題も比較的落ち着きを見せてきている。

国内の警察権は各エンティティー政府に属している。両エンティティーの警察とも、国連国際警察タスクフォースの監督下にあるが、現時点で安定した治安を実現する能力はない。なお2000年6月に中央政府に設置された国境警察は、異なる民族の警察官を配置している。

### 3) 社会経済状況

社会経済インフラ復旧は進展したが、中央政府機能の向上や民族和解・共存体制の確立についてはあまり進んでいない。また、市場経済化は総論では合意されているが、共産主義時代的な思考からの切替が容易でないことから、具体的な法整備や公企業の民営化も遅れている。

政治経済構造改革の進展は非常に遅く、民営化、各種制度の整備・各エンティティー間の調整には今後まだ相当の時間を要すると思われる。

BHの経済復興の原動力は未だ各ドナーからの支援であり、自立・維持可能な経済状態ではない。基礎生活分野支援、復旧・復興の為の経済社会インフラ整備に係る支援ニーズは依然高い。更に、高い失業率も大きな社会不安である。

#### 4-1-2. 現地復興体制

ボスニア・ヘルツェゴヴィナの復興については、全体として、世銀、及び必要額の半分以上をプレッジしてきている最大のドナーであるEUが先導してきている。

95年11月に米国デイトンでの和平合意に基づき、我が国を含む42ヶ国と13国際機関で構成される和平履行会議（PIC）が設置された。平和履行を軍事面から支えるのが平和安定化部隊（SFOR：NATO主体2万人）であり、また、民生部門の復旧・復興支援は上級代表事務所（OHR：代表はオーストリア外交官ペトリッチ氏）が担当することとなった。この他、国連国際警察タスクフォース（IPTF：約1600人で構成）が警察機構の再構築を担当している。

PICでは世銀・EUが中心となり、95年に、その後4-5年間の戦後復興計画が提唱された。更に、UNHCRによって設立された復興促進機構（IMG）は、分野別ニーズに係るデータベースを作成するなど、ニーズを明確化するとともに、各分野におけるワーキンググループを設置して、援助調整を行うなど、援助の効率的な実施の推進を行ってきた。

欧州安全保障協力機構（OSCE）の使節団（BH内に23事務所設置、国際職員200人、その他現地スタッフ1000人）を長期滞在させ、選挙監視、停戦監視、財政支援、民主化促進を行っている。

一方、BHの中央政府は、デイトン合意の制約から、外務省、対外貿易・経済関係省等わずかな分野を統括するのみ（2000年に、3省から6省に増加）であり、かつ、その機能は「窓口」にすぎない。政治・経済・治安の実権はボスニア・ヘルツェゴヴィナ連邦（ムスリムとクロアチア人勢力）とスルブスカ共和国（セルビア人勢力）の各エンティティー政府が保有しているものであり、援助等にかかる実質的な協議も各エンティティーとの間で直接行われる。

BHの政策決定においては常に民族の利益が優先し、BH全体の意志決定は現時点では困難である。このような状態を改善するため、97年、PICによりOHRに暫定的決定権が付与され、ようやく国旗、中央銀行、統一通貨等が決定され、最低限の国の形が整えられていった。これまで、重要法案の殆どはドナーによりドラフトが作成され、必ずOHRの強権発動により成立、施行されているといった状況が続いている。デイトン合意による制約から、OHRから中央政府への権力移譲の見通しは未だ立っておらず、実質的には主権国家とは言い難い面がある。

#### 4-1-3. 紛争要因分析

ボスニアの紛争要因分析について、上記「状況分析」を踏まえ、それぞれ時代の紛争の背景にある要因を（1）構造的要因、（2）引き金要因、（3）永続要因に区分して並べ上げた上で、紛争終結時後も解決していない紛争要因（網掛け部分）、すなわち復興・開発支援が対応すべき紛争要因を引き出す。

□ 紛争終結後は解決された紛争要因

■ 紛争終結後も解決されていない紛争要因

表4-1：国レベルの紛争分析

| 紛争要因 | 構造的要因                                 | 引き金要因                | 永続要因         |
|------|---------------------------------------|----------------------|--------------|
|      | A1) 資源・戦略・交通の要衝としての覇権の争い              | 旧ユーゴの計画経済崩壊、経済危機     | A3) 民族間の憎悪感情 |
|      | A2) 政治指導者による民族主義の煽動（大セルビア主義、大クロアチア主義） | 新ユーゴ、及びクロアチア共和国による介入 | A4) 小型武器氾濫   |
|      |                                       | 旧ユーゴの崩壊、及び民族自立の指向    |              |
|      |                                       | ドイツ・EC・米国の対応方針の転換    |              |

#### A1) 資源・戦略・交通の要衝としての覇権の争い

今日では、ユーゴスラヴィア連邦共和国及びクロアチア共和国による介入の可能性は低いと見られている。しかし、スルプスカ共和国の東側と西側を唯一直接に繋ぐ狭い通路にあると同時に、ボスニア連邦と西欧を結ぶ線上に位置するブルチコ（特別区）を巡る民族の争いの可能性は未だ存在する。

ブルチコ裁定前は、ブルチコ市は2分割されており、3分の1はスルプスカ共和国に、3分の2はボスニア連邦によって管理されていた。中欧とバルカン地域を結ぶ主要陸上手段としてのザグレブとベオグラードを結ぶ幹線道路が近くにあり、サバ川にはボスニアで最大の河港があり、ボスニア内でも有数の豊かな市である。

このような場所の特殊性から、 Dayton 合意ではブルチコはボスニア連邦とスルプスカ共和国のどちらにも属しないとされ、ブルチコの帰属問題は仲裁裁判所の裁定に委ねられていた。ブルチコ裁定以前はそれぞれの地域によって3民族によって管理されていたが、同裁判所は、1999年3月にブルチコ全体を特別区として認定し、両エンティティーがブルチコ特別区を共同統治し、国際社会によって政治、行政を監視されることとなった。しかし、Dayton 合意以降、同市を実効支配してきたスルプスカ共和国がこれに強く反発した。スルプスカ共和国では大統領の解任、ブルチコ裁定の不本意な結果、更に同月後半に始まったNATOによるセルビア本国への空爆などで、国際社会への反発が強まり、政情が不安定化したが、その後1年を経て、2000年3月8日にはブルチコ特別区が正式に発足し、Dayton 合意履行上の最大の懸案の一つが解決をみた。特別区は非軍事化され、自治権を有する多民族政府、議会、行政委員会、裁判所、警察機構を有することとされた。3月6日にはブルチコに駐屯していたRS軍が撤退し、同市の非軍事化が完了、更に同21日には、ファランド・ブルチコ監理官により暫定議会議員が指名され（定数29名、うちセルビア系13名、ムスリム9名、クロアチア系7名）、次回同議会選挙が行われるまで、暫定的に職務を遂行している。複数民族から成る警察も良く機能しており、

その長官はセルビア人、2人の副長官はムスリム人とクロアチア人である。市長はセルビア人、2人の副市長はムスリム人とクロアチア人である。

#### A2) 政治指導者による民族主義の煽動（大セルビア主義、大クロアチア主義）

1996年9月には、OSCE（欧州安全保障協力機構）の支援の下で、紛争後初めて、国、エンティティー及び県レベルの議会及び大統領選挙が実施され、1997年9月には、延期されていた市町村議会選挙も実施され、民主政体の枠組みが整った。しかし、選挙結果は民族主義者及び戦争犯罪人の政治復帰を象徴するものであり、民族主義的な側面が強かった。1998年9月、 Dayton 合意後2度目の国政・地方選挙が実施され、内戦を主導した民族主義政党が各レベルの選挙で、得票率を減らしたものの、第1党の地位を維持した。2000年4月に実施された3度目の市町村選挙は、非民族主義・多民族主義政党が民族主義政党を破る躍進があり、民族主義強硬派の減退が見られる。2000年11月に実施された3度目の統一選挙が実施され、全土に共通基盤を持つ社会民主党系の諸党が一定の勢力を持つに至り、初めて民族政党に基盤を置かない中央政府が成立した。

制度上の枠組みにおいて、民族主義の色は減少してきているものの、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ全体の統一的な意志決定は難しいとの見方が強く、ボスニア・ヘルツェゴヴィナの政策決定においては常に民族の利益が優先していると言われている。2000年にJICAが実施した現地調査では、経済停滞が続けば政治指導者の中の民族主義者が再度それを理由に台頭してくる可能性もあるとの見解もある。

#### A3) 民族間の憎悪感情

民族間の憎悪感情は、紛争終結後、Dayton 合意成立を経て、OHR（上級代表事務所）の監視もあって、民族和解は遅々としてではあるが確実に改善しており、時間がかかるが展望は明るいとの肯定的意見が大半を占めている。様々な問題が複数の民族の合意で解決されるようになり、国際社会が強制しなくても、3民族が既に様々な分野で自発的に合意し、共同で実施をするなど、協力関係が生まれているとの見解もある。他方、2000年にJICAが実施した現地聞き取り調査では、和解は進んでおらず、むしろ住み分けが進んでいるとする意見も聞かれた。

しかし、和解の進捗に否定的な見解を持っている人も、多民族融合国家を否定できない米国の和解に積極的であることや、これまでの和平復興に対する国際社会の支援を考えると、国家を分割するのは難しく、民族和解が、ボスニア・ヘルツェゴヴィナの存続のために唯一残された可能性であるということでは共通していた。また、ボスニア・ヘルツェゴヴィナでは reconciliation（和解）より、peaceful coexistence（平和的な共存）のほうが適当であるという意見もある。

#### A4) 小型武器の氾濫

旧ユーゴスラビア連邦時代以来、連邦軍の武器庫として大量の武器を保有していたボスニア・ヘルツェゴヴィナであるが、2001年7月に開催された国連小型武器会合では、約450,000個の小型武器が軍兵によって保持されていると言われている。今日においても周辺国や中南米諸国等から武器が流入している。一方、SFOR（平和安定化部隊）による市民から小型武器を回収するキャンペーン・プログラムが進んでおり、1年で40,000程の小型武器が回収されたと報告されている。

#### 4-1-4. 復興支援ニーズ分析

復興支援ニーズ分析では、紛争の結果発生したもので、復興・開発支援で対処しなければいけないニーズを、「紛争の結果生み出され、対処しなければ再発要因となりうる事項（B）」と「紛争要因・再発要因とは関係が薄い、復興支援ニーズとして認められる事項（C）」に分類して抽出する。ボスニア・ヘルツェゴヴィナの場合詳細な現地調査が実施されなかったことから、主要であると考えられる復興支援ニーズをリストアップする。

表4-2：復興支援ニーズ分析

|               | 紛争の要因であり紛争後も解決されていない事項（A）                           | 紛争の結果生み出され、対処しなければ再発要因となりうる事項（B）                       | 紛争要因・再発要因とは関係が薄い、復興支援ニーズとして認められる事項（C） |
|---------------|---|--|---------------------------------------|
| <b>和解</b>     | A3)民族間の憎悪感情<br>A2)政治指導者による民族主義の煽動（大セルビア主義、大クロアチア主義） | B1)難民帰還・国内避難民再和解の遅延<br>B2)トラウマなど精神障害の多発<br>B3)戦犯の取り締まり |                                       |
| <b>治安維持</b>   | A4)小型武器の氾濫  | B4)統合されていない軍隊及び陸軍<br>B5)治安維持体制整備の遅延                    |                                       |
| <b>社会基盤整備</b> |   | B6)民族別の社会サービス運営体制                                      | C1)破壊されたインフラ<br>C2)対人地雷・UXO問題         |
| <b>ガバナンス</b>  | A1)資源・戦略・交通の要衝としての覇権の争い                             | B7)政府の機能不全<br>B8)法制度未整備                                |                                       |
| <b>経済復興</b>   |   | B9)経済停滞(失業者の増大、不安定な生活)                                 |                                       |
| 社会的弱者支援       |   |  | C3)地雷被災者・紛争による障害者の増大                  |

図4-3 復興支援ニーズに対するJICAの投入の変遷

ニーズ低い



ニーズ高い

1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002

|         | 復興支援ニーズ                      | デイトン和平合意から現在まで (1995年11月-2002年2月) |
|---------|------------------------------|-----------------------------------|
| 和解      | 政治指導者による民族主義の煽動              | ニーズが徐々に高くなる傾向を示す。                 |
|         | 民族間の憎悪感情                     | ニーズが非常に高くなる傾向を示す。                 |
|         | 難民・国内避難民帰還の遅延                | ニーズが非常に高くなる傾向を示す。                 |
|         | トラウマなど精神障害の蔓延                | ニーズが非常に高くなる傾向を示す。                 |
|         | 戦犯の処罰                        | ニーズが徐々に高くなる傾向を示す。                 |
|         | 資源・戦略・交通の要衝としての覇権争い (特にブルチコ) | ニーズが徐々に高くなる傾向を示す。                 |
| 治安維持    | 小型武器の氾濫                      | ニーズが徐々に高くなる傾向を示す。                 |
|         | 統合されていない軍隊及び陸軍               | ニーズが非常に高くなる傾向を示す。                 |
|         | 治安維持体制整備の遅延                  | ニーズが非常に高くなる傾向を示す。                 |
| 社会基盤整備  | 破壊されたインフラ・社会サービス (住居環境、医療、水) | ニーズが徐々に高くなる傾向を示す。                 |
|         | 破壊されたインフラ・社会サービス2 (教育)       | ニーズが徐々に高くなる傾向を示す。                 |
|         | 対人地雷・UXO問題                   | ニーズが非常に高くなる傾向を示す。                 |
| ガバナンス   | 政府の機能不全                      | ニーズが徐々に高くなる傾向を示す。                 |
|         | 法制度未整備                       | ニーズが徐々に高くなる傾向を示す。                 |
| 経済復興    | 経済停滞 (雇用の不足、不安定な市民生活)        | ニーズが徐々に高くなる傾向を示す。                 |
| 社会的弱者支援 | 地雷被災者・紛争による障害者の支援            | ニーズが徐々に高くなる傾向を示す。                 |

注意：ニーズの高低は時系列的なニーズの高低を分析しており、各分野間の比較に基づくものではない。

主な出来事

1995年11月 デイトン和平合意

1996年9月 統一選挙

1997年12月 和平実施会議 (PIC)により上級代表事務所 (OHR) に暫定的決定権が付与

1998年9月 第2統一選挙

1999年10月 上級代表事務所 (OHR)の権限さらに強化

2000年11月 第3統一選挙

紛争の結果生み出され、対処しなければ再発要因となりうる事項（B）

#### B1) 難民帰還・国内避難民再和解の遅延

難民・避難民帰還は Dayton 合意の優先事項の一つであると同時に、民族和解のためには難民及び国内避難民の帰還、もしくは不可能な場合は再定住が欠かせないため、和解状況の進捗を示す指標の一つと考えられる。

今次紛争により、BHにおいて人口半数の270万人<sup>14</sup>以上の難民・国内避難民を出した。1995年の Dayton 和平合意後、国際機関やNGOなど多くの団体が帰還促進のため支援を行なったこともあり、難民及び国内避難民帰還が一定の成果を挙げたとされている。正確な帰還にかかる数字について、諸機関でかなりの相違がみれるものの、IMG（復興促進機構）によると1996年以来35万人の難民が帰還した（2001年現在）。

99年10月に執行された Property Law（財産法）により、マイノリティーの帰還は今年に入ってから飛躍的に伸びている。それまで帰還に関して、土地、家屋、地権、そして資産などに起因する複雑な問題が存在していたが、同法により、他人の住居を不法に占有している住民を、強制的に退去させ、本来の持ち主が住居に戻ることが可能になった。97年頃と比べると、残虐な帰還妨害は、SFORの存在などによって減ってきており、今般実施された選挙において、マイノリティーが元居住していた地域へ投票しに行ったケースも見られたが、負傷等比較的少なかったと言われている。

一方、帰還は実際は公表されている程進んでいなく、また帰還した難民の中でも自宅に戻れない難民も多いとの見解も出されている。このことから、住宅建設のニーズは極めて大きい。また流出した人の家屋の破壊、エンティティー間の境界線での小競り合いや発砲事件などが散発的に発生しているとの報告もある他、行政や警察からの直接妨害は減少したが、最近では教育、雇用の際の民族差別など心理的な嫌がらせに変化しただけで、権利があっても実際にはなかなか帰還を実施できず、現在居住している土地に残ることを希望する人が増えているとも言われている。エンティティー政府が、財産法の実施のための十分な支援を行っていないことや、一度都市に流出した住民、特に若者は、なかなか村には帰りがらない点も帰還が進捗しない要因としてあげられる。帰還する権利と同時に、残る権利を明確にし、意思を尊重することも重要である。帰還が難しいと言われていたスルプスカ東部にも人々は帰還しはじめているが、残された難民・避難民の状況は複雑で、自宅が他民族の多数地域にあるような人々の帰還は未だ困難と言える。帰還が困難である難民・避難民については、避難先に残るための、もしくは別の地域に再定住するための環境整備も視野に入れる必要がある。

---

<sup>14</sup> UNHCR 発表

## B2) ト라우マなど精神障害の多発

トラウマなど精神障害の緩和は民族和解にとって重要であるため、取り組むべきニーズである。大量虐殺等によるトラウマ患者への対応が必要である他、国連やECの調査によると、組織的な性的暴行も行われ、犠牲者は1万人とも5万人ともいわれていることから<sup>15</sup>、性的暴力の被害者への対応も必要である。

## B3) 戦犯の取り締まり

紛争再発防止のためには、戦争犯罪人の処罰が必要であると考えられる。ボスニア・ヘルツェゴヴィナの場合、戦犯の取り締まりの遅延による紛争の再発の可能性は少ないとの見方が多いが、 Dayton合意の骨子でもある戦争犯罪人の処罰は、なかなか進んでいない点について、留意するべきである。

1997年春、国際社会はDayton合意をより強硬に実施しなくしてはボスニアは再度紛争状態に陥るであろうという認識のもと、国際戦争犯罪人に関する政策の変更を行い、およそ8割がセルビア人からなる77人を起訴しているが、ザグレブへの政治的圧力にもかかわらず身柄が引き渡されたのは10人のみであった。その後1999年末までには33人、2000年に入ってから4人が拘束されている<sup>16</sup>。また1998年の国際刑事裁判所の設置に続き、2001年ミロシェビッチ大統領が戦犯として逮捕された。

## B4) 統合されていない軍隊、及び陸軍

ボスニア・ヘルツェゴヴィナは未だ国家が2つの軍隊、及び3つの陸軍を持っており、軍事費は2000年の時点において各政府予算の40%を軍事費が占めていることもあり、不安定であることも鑑み、1998年6月を撤退期限としていた安定化部隊 (SFOR) は、時期尚早として駐留の延長を決めた。明確な撤退期限は特に定められていない。現在、兵力は当初の6万人から2万人となっているが、これは近隣のコソボなどに兵力が移転しているからではなく、状態が安定してきたことが理由<sup>17</sup>である。

## B5) 治安維持体制整備の遅延

紛争の再発を抑えるためにはボスニア・ヘルツェゴヴィナ政府の枠組み内での治安維持体制構築が必要であるが、現状では紛争再発を回避するにはSFORの存在が不可欠との見方が多い。さらに、2000年に実施された現地調査では、SFORが撤退すれば、紛争が必ず再発するとの見解も出された。これは現地における治安維持体制整備の遅延を意味しており、今後のボスニア・ヘルツェゴヴィナ持続的な復興・開発には治安維持体制整備が必要である。

---

<sup>15</sup> 千田 善(1993)「ユーゴ紛争」講談社現代新書

<sup>16</sup> SFOR 現地調査インタビューによる。

<sup>17</sup> SFOR 現地調査インタビューによる。



#### B6) 政府の機能不全

紛争後しばらくは、各民族間にある相互不信・憎悪の感情が強く、各レベルの立法、行政機関はほとんど機能しておらず、必要な制度や立法は成立することなく、議会が対立している状態であった。この状態を打開するため、97年12月、OHRに暫定的な決定権が与えられたため、OHRが強権を発動することが可能となり、審議が難航していた国旗や新通貨のデザイン等が次々に決定された。特に97年の車両登録ナンバーの統一は、和平合意によって保証されていたが実際には難しかった、両エンティティー間の行き来を可能にした。98年5月には統一通貨としての兌換マルクが制定された。さらに1999年、政府の機能不全が続いたことからOHRの権限がさらに強化された。上級代表事務所の統治のもと、最近では2000年6月に国境警察が複数民族によって構成されたこと、当初民族別で2つに分かれていたボスニア連邦政府の内務省が統合されたことなど、民族和解に対する貢献度が高いといわれている制度面での民族間統一が進んでいる。しかし、未だに主だった政策は、決定の遅れに業を煮やしたOHRがその強権を発動することによって成立している。さらに、政府役人による脱税の横行や経済活動への不当な介入を含む汚職の蔓延も指摘されており、復興・開発の大きな阻害要因になっている。

#### B7) 法制度未整備

紛争後しばらくは、各民族間にある相互不信・憎悪の感情が強く、各レベルの立法、行政機関はほとんど機能しておらず、必要な制度や立法は成立することなく、議会が対立している状態であった。しかし上記のとおり、97年12月、OHRに暫定的な決定権が与えられたことにより、国旗や新通貨、車両登録ナンバーの統一等が次々決定されるなど、最近では2000年6月に国境警察が複数民族によって構成されたことや、当初民族別で2つに分かれていたボスニア連邦政府の内務省が統合されたことなど、民族和解に対する貢献度が高いといわれている制度面での民族間統一が進んでいるものの、現地政府主体とした法制度整備をさらにすすめていく必要がある。

#### B8) 経済発展の阻害

経済的危機がボスニア・ヘルツェゴヴィナ紛争の主要な紛争要因の1つであったが、民族和解のため、また紛争再発予防のためには経済復興、雇用創出が不可欠との見方が強い。市民レベルでは経済改革による市民への負担が重く、人々に不満がたまっており、何らかの引き金で紛争になる可能性も指摘されている。さらに加えると、上記であげたとおり一部には、経済停滞が続けば民族主義者が再度それを理由に台頭してくる可能性もあるとの懸念もあることから、経済発展分野におけるニーズの優先度は高い。ボスニア・ヘルツェゴヴィナ経済は多大な影響を受けた。紛争による被害の算定は困難であるが、森林は軍事物資購入のため輸出用に大量に伐採されたほか、地雷設置による国土の荒廃は農業や林業にも影響を及ぼした。工業の分野では、物理的破壊度60%、工業生産は戦前の5-10%の水準まで低下したうえ、インフラ及び家

屋の破壊も相当な規模に上る。他方、国際支援などで1996年以降ボスニア・ヘルツェゴヴィナ経済も幾分復興の兆しを見せ始めている。インフレ率についても、1994年にボスニア・ヘルツェゴヴィナ政府が発足してから、政府が固定交換レートを導入し、予算管理を試みた結果、インフレは年率100%以下になり、通貨は安定している。今後の復興のために必要とされる経済的ニーズとして、国民の生活の安定の確保、小規模融資や中小企業振興による経済活性化があげられる。

(2) 紛争要因・再発要因とは関係が薄い、復興支援ニーズとして認められる事項 (C)

#### C1) 破壊されたインフラ

復興のための経済社会インフラ整備（住居、水、電気、教育・医療施設を含む）に係る支援ニーズは依然高い。特に激戦地区であったサラエボでは、都市以外の周辺及び農村地域におけるインフラのニーズは高い。

#### C2) 対人地雷・UXO問題

対人地雷埋設は、国の人材の損失・障害に繋がり経済的損失が大きい他、地雷による国土の荒廃はボスニア・ヘルツェゴヴィナの農業や林業に影響を及ぼしていると言われており、また本来居住用や商業用、道路に使用されるべき土地の利用が限られると言う問題があげられる。このように地雷撤去は経済復興にも欠かせない重要な要因である。

ボスニア・ヘルツェゴヴィナでは、紛争中には約150万から400万個の地雷が埋められたと見られており、2001年2月時点でボスニア・ヘルツェゴヴィナ地雷活動センター（BHMAC）の統計によると、未だ農村や山中、都市部に至る地域に、18,145にのぼる地雷埋設地の存在が確認されている。しかし実際には30,000個以上の地雷埋設地があると推定されている。地雷埋設地の74%がFD領土にあるとされており、FD内だけでも200万個の地雷がまだ埋められているとされている。ボスニア・ヘルツェゴヴィナにおける対人地雷の大きな問題は未だ多くの埋設地の位置が把握されていないことである。

#### C3) 地雷被災者・紛争による障害者の増大

上記のように多大な数にのぼる地雷の存在が確認されている中で、地雷による被災者も増大していると報告されており、障害者を対象としたニーズが現出している。

#### 4-1-5. 支援計画策定

ボスニア・ヘルツェゴヴィナにおけるJICA支援は、その多くが社会基盤整備、及び経済復興の2分野における支援が中心である。両分野におけるJICA支援の特徴は、積極的に民族再和解の観点を取り入れていることである。なお、ガバナンス、及び治安維持の分野においては、JICAとして今のところほぼ支援実績はない。表4-4は、表4-2で提示した復興支援ニーズに対するJICAの協力事業を示したものである。

表4-4：復興支援ニーズ・復興支援策とJICA支援プロジェクト

|         | 復興支援ニーズ               | 区分 | 復興支援策                          | プロジェクト                           | プロジェクト目標   |
|---------|-----------------------|----|--------------------------------|----------------------------------|--|
| 和解      | 民族間の憎悪感情              | A  | 対立グループの和解促進                    | 運輸交通マスタープラン（開発調査）<br>公共輸送力復旧（無償） | ・両エンティティにわたる総合交通網計画を策定する<br>・戦災の影響を受けた都市の公共バス路線の復旧                   |
|         |                       |    |                                | 政府高官集団研修                         | 国別特設   |
|         | トラウマなど精神障害の多発         | B  | 精神障害者支援                        | なし                               | なし   |
|         | 戦犯の取り締まり              | B  | -                              | なし                               | なし   |
|         | 難民／国内避難民帰還の遅延         | B  | 難民・国内避難民帰還・再定住                 | なし                               | なし   |
|         | 資源・戦略・交通の要衝としての覇権の争い  | A  | 行政制度構築                         | 運輸交通マスタープラン（開発調査）                | 両エンティティにわたる総合交通網計画を策定する  |
| 治安維持    | 小型武器の                 | A  | 小型武器回収                         | なし                               | なし   |
|         | 統合されていない軍隊、陸軍         | B  | 兵士の武装解除、動員解除、社会復帰(DDR)、警察制度の改革 | なし                               | なし   |
|         | 治安維持体制整備の遅延           | B  | 警察・軍事部門構築及び改革                  | なし                               | なし   |
| 社会基盤整備  | 破壊されたインフラ・社会サービス      | C  | 基礎インフラ・社会サービスの整備               | 上下水道整備（開発調査）                     | ・衛生状況、環境の改善  |
|         |                       |    |                                | 送電線復旧（無償）                        | ・戦災により60%破壊された送電設備の復旧  |
|         |                       |    |                                | 初等学校建設（無償）                       | ・帰還民の受入に伴い、初等教育の充実へのニーズが急激に高まりつつある現状に対応すべく両エンティティにおける初等学校を対象に施設整備を行う |
|         |                       |    |                                | 医療施設機材整備（無償）                     | ・一次医療施設（保健所）の機材整備  |
|         |                       |    |                                | 中核病院医療器材整備（無償）                   | ・病院の機材整備   |
|         | 対人地雷・UXO問題            | C  | 対人地雷除去、回避教育                    | 地雷除去活動機材整備（無償）                   | ・地雷除去を実施する政府機関の機材整備  |
| ガバナンス   | 政府の機能不全               | B  | ガバナンス強化                        | 政府高官集団研修                         | 国別特設   |
|         | 法制度未整備                | B  | 法整備                            | なし                               | なし   |
| 経済復興    | 経済停滞（失業者の増加、不安定な市民生活） | B  | 経済インフラの整備、雇用創出、産業振興            | 公共輸送力復旧（無償）                      | ・戦災の影響を受けた都市の公共バス路線の復旧   |
|         |                       |    |                                | 運輸交通マスタープラン（開発調査）                | ・両エンティティにわたる総合交通網計画を策定する   |
|         |                       |    |                                | パルプ・製紙工場復興（開発調査）                 | ・豊富な森林資源を活用するパイプ・製紙業を担う工場の復旧   |
| 社会的弱者支援 | 地雷被災者・紛争による障害者の増大     | C  | 身体障害者支援                        | 地域密着型リハビリセンター機材整備（無償）            | ・コミュニティー・ベースのリハビリセンター設立に必要な機材供与                                      |
|         | トラウマなど精神障害の多発         |    | 精神障害者支援                        | なし                               | なし   |

## 4-2 案件発掘・形成

### 4-2-1. 公共輸送力復旧

#### (1) プロジェクト概要

公共輸送バス部門における内戦被害は、主要都市において特に甚大であった。そのため、公共輸送システムの再構築により、社会経済活性化の牽引役としての主要都市の経済活動の活性化を図ることが緊急の課題となっている。具体的には、国内避難民の帰還状況を踏まえつつ、内戦の影響で減少していた路線の復活、及び既存路線の運行頻度増加を図り、内戦以前の水準に戻すことが目標とされており、我が国も右目標に沿って、支援規模（バス台数）を設定した。また、支援の実施にあたっては、3民族が平等に裨益するよう配慮し、民族和解の促進を図った。

表4-5 案件概要

| 対象都市    | 構成民族        | 引き渡し時期          | 金額              | 協力内容                            |
|---------|-------------|-----------------|-----------------|---------------------------------|
| サラエボ市   | ムスリム        | 1998.3.20（第1期）  | 16.02億円（第1期）    | 連結型バス、大型バス、身障者用中型バス（リフト付）及び補修機器 |
|         |             | 1998.10.31（第2期） | 4.65億円（第2期）     | 連結型バス、大型バス、中型バス                 |
| バニャ・ルカ市 | セルビア人       | 2000.1.18       | 6.98億円          | 連結型バス、大型バス、大型バス（低床型）及びワークショップ工具 |
| モスタル市   | クロアチア人・ムスリム | 2002.3月         | 7.69億円（基本設計時概算） | 大型バス、大型バス（低床型）、中型バス及びワークショップ工具  |

この中で、サラエボ市に対しては、96年にEUがバスを供与済であったが、戦前の水準に戻すのに必要なバス台数が以前不足していたため、我が国が協力を実施した。

また、モスタル市への協力については、同市では2つの民族が東側（ムスリム）と西側（クロアチア人）に分かれて対立していることから、当初、各民族の二つのバス会社から支援要請があった。これに対し我が国は、まず両民族合意のもと統一バス公社を創業させた。同公社は一つの事務所を持ち、社長は両民族の交代制で運営されており、我が国はこの実績を評価し協力実施している。我が国の「コンディショナリティー」の運用による積極的な平和構築への努力は他ドナーからも高く評価されている。

なお、モスタル市においては、コンディショナリティーの達成過程で、市内の両民族の公共施設を結ぶ環状路線が自主的に運行されはじめ、新しいバスの供与により更なる民族和解の促進が期待される。

#### (2) アクター分析

ボスニア・ヘルツェゴヴィナにおいては現地調査を派遣していないため、情報が限られてお

り、本調査研究では同国におけるアクター分析は省略する。

### (3) 平和配慮アセスメント

平和配慮アセスメントでは、「一般的な配慮項目」として、1) 適切な援助対象の選定、2) 量・質的に公平な援助の分配、3) 実施上の透明性の確保、4) ステークホルダーの公正性、5) 和平を加速するアクターの参加の5項目と、「紛争分析から導き出された平和配慮項目」として、表4-2の復興支援ニーズの区分Aと区分Bに含まれている、A3) 民族間の憎悪感情、からB8) 法制度未整備、までの13項目から、本協力に対応するニーズであるB9) 経済停滞（失業者の増大、不安定な生活）を削除した12項目と本案件の関係を分析する。

表4-6：一般的な平和配慮項目

|                             | プロジェクトの妥当性   | 対策（負の影響の予防・緩和、プロジェクト停止等）   |
|-----------------------------|--|--|
| 適切な援助対象の選定（明確な選定基準の設置）      | ○ 対象は、特に戦災の激しい主要都市であり、戦前にはバス輸送が機能していたことから、復旧支援の対象として妥当と思われる。             |  |
| 量・質的に公平な援助の分配（民族・性別・地域など）   | ○ 各民族に均等に裨益するよう、対象都市を選定している。   |  |
| 実施上の透明性の確保（民主的な手続きがとられているか） | ○ BH中央政府、各エンティティー政府、各市及び各交通公社等との話し合いを経て実施してきている。                         |  |
| ステークホルダーの公正性                | - 中央政府の機能がデイトン合意により著しく制約されているために、実質的な協議相手は各民族出身者で占められている各エンティティー関係者となる。  | 但し、モスタル市向け支援については、関係民族の和解を図るためのコンディショナリティーを設定することにより、公正性の改善を図った。 |
| 和平を加速するアクターの参加促進            | - 本来、中央政府は民族を越えた立場から両エンティティーのニーズの調整をすべきであるが、実際には上記の通り、実権がなく、形式的な窓口に過ぎない。 | デイトン合意の変更による中央政府の権限拡大が実現された際には、中央政府のキャパシティビルディングを促進する支援を検討すべき。   |

○は妥当 △は問題ある可能性あり -は問題なし

表4-7：紛争要因、再発要因とプロジェクトの因果関係

|       | 復興支援ニーズ                 | 区分 |   | プロジェクトとの因果関係   |
|-------|-------------------------|----|---|--|
| 再和解   | 民族主義：大セルビア主義vs.大クロアチア主義 | A  | ○ | ・隣接する各民族の同系国家につながる長距離・国際路線は支援対象としない。                                   |
|       | 民族間の憎悪感情                | A  | ○ | ・対立する民族間の協議に基づく支援要請作りや、民族間を輸送する形でのバスの運行等により、民族間の関係の改善を図る。              |
|       | 難民／国内避難民帰還の遅延           | B  | ○ | ・帰還民の受入に伴い、運輸交通の充実へのニーズが急激に高まりつつある現状に対応すべく両エンティティーにおけるバス交通を対象に機能向上を行う。 |
| ガバナンス | 資源・戦略・交通の要衝としての覇権の争い    | A  | ○ | ・両民族協同のバス会社運営体制をとることで争いが減少する。  |
|       | 政府の機能不全                 | B  | ○ | ・コンディショナリティーを受けて、新たな行政機構（モスタル市公共交通ユニット）を自主的に新設した。                      |
|       | 法制度未整備                  | B  | ○ | ・コンディショナリティーを受けて、公共交通に係る条例改正を両民族が自主的に実施した。                             |
| 経済復興  | 経済停滞                    | B  | ○ | ・経済活動の中心となる国内主要都市において、運輸交通の充実を図るため、人々の足となるバス交通の機能向上を支援する。              |

#### 4-2-2. 初等学校建設

##### (1) プロジェクトの概要

内戦前の1991年8年間の初等義務教育は完全普及していたが、紛争中に学校施設（初等及び中等）の約80%が破壊もしくは、他の用途にしようされたことにより著しいダメージを受けた。このような背景を踏まえ、本プロジェクトは、ボスニア連邦とスルプスカ共和国両エンティティーにおいて、紛争の影響により学校施設の被害を受けた11校の初等学校施設を整備し、施設不足や通学アクセスの改善を図るとともに、機材整備を通じて学習環境を改善することを目的とする。対象校はFDにおいて7校、RSにおいて4校。E/Nは2001年7月に締結、2002年に入札を行った。

##### (2) アクター分析

公共輸送力復旧案件同様、アクター分析は省略。

##### (3) 平和配慮アセスメント

平和配慮アセスメントでは、公共輸送力復旧案件同様、「一般的配慮項目」である5項目、「紛争分析から導き出された平和配慮項目」である13項目と本案件の関係を分析する。

表4-8 一般的平和配慮項目

| 平和配慮項目         | プロジェクトの妥当性  |
|----------------|---|
| 適切な援助対象の選定     | ○ 明確な基準をもとに、紛争により被災した学校を対象としている（ただし、1つの協力サイトは通学する大半が国内避難民）。 |
| 量・質的に公平な援助の分配  | △ 各民族に均等に裨益するよう、両エンティティーを対象としている。しかし、民族毎の教育制度を強化してしまう恐れあり。  |
| 実施上の透明性の確保     | ○ BH中央政府、各エンティティー政府、教育省、各自治体・各民族との話し合いを経て計画を形成。             |
| ステークホルダーの公正性   | ○ 実質的な協議相手は各民族の代表者。   |
| 和平を加速するアクターの参加 | - 特になし  |

1) 適切な援助対象の選定

11校の協力サイトは、7つの明確な基準をもとに選定されている。ただし1つの協力サイトについては、通学する児童の大半が国内避難民であるため、国内避難民の定着を促進しうるリスクもある。（本案件では、地域住民の47%は内戦前からの住民であること、また避難民の多くが既に5年間生活をしており、今後直ちに帰還する可能性も低いと考えられることから、同サイトを援助対象に含めている）。

2) 量・質的に公平な援助の分配

民族間で公平に裨益が届くように、両エンティティーを裨益対象としている。しかし、根底にはBH国のほとんど全ての初等学校では、就学児童の民族が学校毎に限られていることから、本案件の対象学校では、全民族の児童の就学を受け入れることをBH国側は表明しているが、現実的には他民族児童が同じ学校に就学することの困難が予測されている。右事情の理由として、各民族のカリキュラムの制定や施行が遅れているため、複合民族による学校運営が困難である点があげられる。また一般市民の間では複合民族による学校運営に対して、消極的である側面もあげられる。

3) 実施上の透明性の確保

表のとおり。

4) ステークホルダーの公正性

表のとおり。

5) 和平を加速するアクターの参加

特になし。

6) 紛争要因、再発要因とプロジェクトの因果関係

表4-9 紛争要因、再発要因とプロジェクトの因果関係

|       | 復興支援ニーズ              | 区分 | プロジェクトとの因果関係 |   |
|-------|----------------------|----|--------------|---|
| 和解    | 民族間の憎悪感情             | A  | △            | 裨益対象を両エンティティ対象としている。ただし民族別の制度を強化する恐れあり。 |
|       | 難民／国内避難民帰還の遅延        | A  | ○            | 帰還民に伴った初等教育ニーズの増加に対応                    |
| 治安維持  | 小型武器の氾濫              | A  | -            |   |
|       | 過剰な軍事費               | B  | -            |   |
|       | 治安維持体制整備の遅延          | B  | -            |   |
| ガバナンス | 資源・戦略・交通の要衝としての覇権の争い | A  | -            |   |
|       | 政府の機能不全              | B  | -            |   |
|       | 法制度未整備               | B  | -            |   |
| 経済復興  | 経済停滞                 | B  | -            |   |